

Segurança Interna e Financiamento Externo: avaliação da aplicação do Fundo de Fronteiras Externas entre 2007 e 2011.

Cecília José Domingos Francisco

Orientador: Prof. Catedrático Guilherme d'Oliveira Martins

Co-orientador: Prof. Associado Paulo Castro Seixas



Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em MPA – Mestrado em Administração Pública (2011/2013)

Lisboa
2018

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Acrónimos

AA	Autoridade de Auditoria
AC	Autoridade de Certificação
AR	Autoridade Responsável
COM	Comissão Europeia
DGAI	Direcção-Geral da Administração Interna
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
EM	Estado Membro
EMGFM	Estrutura de Missão e de Gestão dos Fluxos Migratórios
FER	Fundo Europeu de Refugiados
FFE	Fundo de Fronteiras Externas
FI	Fundo de Integração
FR	Fundo de Retorno
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspecção-Geral da Administração Interna
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
JAI	Justiça e Assuntos Internos
MAI	Ministério da Administração Interna
PA	Programa Anual
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAPID	Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente
RF	Regulamento Financeiro
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SIS II	Sistema de Informação Schengen
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa
SOLID	Programa Quadro “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios”
SSI	Sistema de Segurança Interna
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

Índice

Resumo

Introdução	1
1. Enquadramento teórico.....	4
2. 2. Quadro conceptual e institucional para uma avaliação do financiamento da segurança interna	7
2.1 Segurança interna	8
2.1.1 Conceito de segurança	8
2.1.2 O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça	11
2.1.2.1 Estratégia de Segurança Interna da União Europeia.....	12
2.1.3 Sistema de Segurança Interna em Portugal	13
2.1.3.1 Órgãos com competências em segurança interna	15
2.1.4 Estratégia Nacional de Segurança Interna	18
2.2 O orçamento e os fundos comunitários.....	19
2.2.1 Princípios do orçamento da União Europeia	19
2.2.2 As perspectivas financeiras e o Acordo Interinstitucional.....	20
2.2.3 Execução orçamental	20
2.2.3.1 Gestão partilhada	21
3. Metodologia aplicada à pesquisa	23
3.1 Questão da investigação e objectivos	23
3.2 Conceitos	24
3.3 Técnicas de recolha e análise de dados	26
4. Financiamento comunitário – Programa Quadro SOLID, o Fundo de Fronteiras Externas	29
4.1 Programa Quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios” (SOLID)	29

4.2 Sistema nacional de gestão e controlo dos fundos SOLID.....	30
4.2.1 Avaliação ao Sistema de Gestão e Controlo Nacional	33
4.3 Aplicação do Fundo de Fronteiras Externas em Portugal (2007-2011)	35
5. Avaliação do processo da gestão dos fundos comunitários através da análise de dados	40
5.1 Análise de conteúdos	40
5.2 Consolidação de dados	54
5.3 Apresentação dos resultados à tutela e análise de conceitos	56
Conclusões	59
Bibliografia	62
Legislação, Documentos e Publicações Oficiais	64

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Guião base para as consultas institucionais	25
Tabela 2 – Plano Financeiro Indicativo.....	37
Tabela 3 – Contribuições do Fundo.....	39
Tabela 4 – Segurança interna, identificação de semelhanças e diferenças.....	45
Tabela 5 – Fundos Comunitários, identificação de semelhanças e diferenças.....	52
Tabela 6 – Consolidação de Dados.....	54

Índice de Figuras

Figura 1 – Análise de Conteúdos	27
---------------------------------------	----

Imagem retirada do Google sem referência ao autor

http://wirtschaftsblatt.at/home/boerse/rohstoffe_waehrungen/4898230/Euro-unter-Druck-Yuan-auf-tiefstem-Stand-seit-April-2011

Resumo

No quadro da construção da União Europeia (UE) os Estados Membros desempenham um papel importante na prossecução e concretização das suas políticas.

Com vista à consolidação da área de Justiça, Liberdade e Segurança, o quadro plurianual 2007-2013 estabeleceu como instrumento financeiro o programa quadro “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios” (SOLID). Portugal assumiu o compromisso político de assegurar a implementação nacional desse financiamento através do modelo de gestão partilhada.

Face à responsabilidade acometida ao sistema de gestão e controlo e aos beneficiários (GNR, PSP e SEF) de implementação desta política pública de segurança interna, o presente estudo procura fazer a avaliação do processo da execução do programa quadro SOLID, com enfoque no Fundo Fronteiras Externas que o integra, no período de 2007 a 2011, face à disponibilidade documental existente e às consultas institucionais realizadas.

Apurou-se que foram vários os constrangimentos sentidos na afectação do financiamento. Questões associadas à contratação pública, inviabilidade de transição de saldos dos financiamentos, escassez de recursos humanos e financeiros determinaram situações de inviabilidade na correcta aplicação dos fundos por parte dos beneficiários. De igual modo o sistema de gestão e controlo teve de proceder a progressivas melhorias no seu funcionamento como resultado das auditorias da Comissão Europeia.

Palavras chave: segurança interna, financiamento externo, avaliação de políticas públicas, avaliação do processo, fundos comunitários.

Introdução

Para a prossecução dos objectivos comuns decorrentes da criação de um espaço de Liberdade Segurança e Justiça e com base na aplicação do princípio de subsidiariedade¹ Delors defendia a adoção de três critérios: “satisfação dos objetivos comuns; procura de mais eficácia, e mais intensidade na ação”. Queria com isto dizer que “apostava” na proporcionalidade², princípio a partir do qual se passou a distinguir “de um lado as competências exclusivas da Comunidade, e do outro as competências concorrentes ou partilhadas, entre a Comunidade e os Estados-membros” (Delors, 2004, p.346).

A definição ao nível comunitário de uma actuação conjunta e concertada em áreas consideradas cruciais para o alcance de objectivos comuns supranacionais no quadro da segurança interna, conduziu à afectação de instrumentos financeiros para o suporte e concretização das políticas definidas, atribuindo-se assim “mais intensidade na acção” da Comunidade traduzindo-se como uma “mais-valia comparativamente com a escala nacional” (Delors, 2004, p.346).

Portugal beneficiário desse financiamento encetou as medidas necessárias, no quadro das políticas públicas de segurança interna, para corresponder a esse desafio. Considerando que a disponibilização de recursos financeiros externos constitui uma importante fonte de financiamento para a área de segurança interna, o presente estudo pretende através da avaliação do processo, etapa integrante do ciclo de políticas públicas, conhecer quais foram os condicionalismos que ocorreram durante a implementação do Fundo de Fronteiras Externas, parte do Programa Quadro SOLID, que poderão ter inviabilizado a plena afectação (HM Treasury, 2011) dos recursos disponíveis no período de 2007 a 2011.

Justificação e Relevância

Sob o compromisso de contribuir para a criação do espaço Schengen, Portugal beneficiou de linhas de financiamento externo como forma de reforçar as competências das forças e serviços de segurança em áreas inovadoras e importantes no desempenho das suas competências no

¹ “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União” (artigo 5º, n.º3 do Tratado Maastricht, Tratado da União Europeia).

² “Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados” (artigo 5º, n.º4 do Tratado Maastricht, Tratado da União Europeia).

quadro nacional e comunitário. Contudo constatou-se que na aplicação desses financiamentos ocorreram constrangimentos que inviabilizaram a plena eficácia deste recurso financeiro.

O presente estudo procura assim identificar e conhecer a sua natureza, recorrendo à realização de consultas junto das entidades beneficiárias dos fundos (GNR, PSP e SEF) e das que integraram o sistema de gestão e controlo (EMGFM, IGF e SEF).

As conclusões apuradas poderão ser considerados como *inputs* que, numa perspectiva de pertinência científica deste estudo, poderão contribuir para o desenho de futuras políticas públicas de implementação de fundos comunitários na segurança interna. Para os autores Ala-Harja e Helgason (2000, apud Trevisan e Bellen, 2008) a avaliação deve ser considerada como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, que permite garantir melhores informações, sobre as quais possam ser fundamentadas as decisões e melhor possam ser prestadas contas sobre as políticas públicas.

Objectivos

O estudo tendo como objecto o processo de implementação nacional dos fundos comunitários dirigidos à segurança interna pretende responder à questão concreta: quais os principais constrangimentos identificados pela GNR, PSP e SEF na aplicação do Fundo de Fronteiras Externas, entre 2007 e 2011?

A partir desta pergunta e dos elementos obtidos, vamos procurar responder subsequentemente: A que nível ocorrem estes constrangimentos? Deveram-se a questões organizacionais internas? Estão associadas aos procedimentos de gestão financeira nacional e/ou comunitária a que têm de responder? Ou tiveram outra origem?

Para obter esta informação foi realizada uma consulta às instituições que pretendeu simultaneamente contribuir para definição dos conceitos de segurança interna e fundos comunitários. As questões de base foram, numa primeira fase, dirigidas às instituições beneficiárias do fundo (GNR, PSP e SEF) e aos organismos que integraram o sistema de gestão e controlo (EMGFM, IGF e SEF). Numa segunda fase e considerando que também os ministros da Administração Interna e das Finanças deveriam dar o seu contributo atento o seu papel decisor, foram trabalhadas as respostas recolhidas na primeira fase, para posterior apresentação à tutela, contudo apenas foi possível o contacto com o então Ministro da Administração Interna, Dr. Rui Pereira.

Através das consultas institucionais, recolheram-se informações que permitiram aferir como o financiamento comunitário foi importante no reforço das competências dos beneficiários e quais foram os problemas sentidos.

Estrutura da dissertação

A presente dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo refere-se ao enquadramento teórico e apresenta uma revisão da literatura relativa à avaliação de políticas públicas e mais especificamente à avaliação do processo. O segundo capítulo visa fazer uma reflexão sobre a segurança interna no quadro nacional e europeu, assim como sobre os fundos comunitários, o seu enquadramento como instrumentos financeiros para a implementação das políticas da UE. O terceiro capítulo dá a conhecer a metodologia aplicada na parte empírica do trabalho. Os capítulos 4 e 5 analisam em detalhe o Fundo de Fronteiras Externas e a sua aplicação por Portugal no período de 2007 a 2011, seguindo-se a apresentação dos dados recolhidos nas duas fases das consultas institucionais. Por fim apresentamos as conclusões da investigação.

1. Enquadramento teórico

A avaliação é considerada como a última fase do processo de análise das políticas públicas. Para Rocha (2010, p.141) a avaliação “pode ser definida como a actividade destinada a julgar os méritos dos programas do Governo” Para Wollman (2007 apud Rocha, 2010) este conceito tem variado ao longo da história, destacando-se em três fases: durante o período do “Welfare State” quando visava medir o impacto dos programas sociais; aquando da crise de 1973 quando o foco estava na análise do custo-benefício; e no âmbito do “New Public Management”, momento em que a avaliação passou a integrar o processo de gestão.

O modelo de gestão “New Public Management” defendia como um dos seus princípios a “mudança da prestação de contas dos *inputs* e processos para os *outputs* e resultados” (Rocha, 2011, p.156). O Estado substitui o controlo hierárquico pela avaliação do *output*, que passa a ser medido e auditado através de indicadores de performance (Rocha, 2011). Defende como preocupação central mais eficiência, economia e eficácia na gestão dos serviços públicos.

Os exercícios de avaliação de políticas públicas multiplicaram-se na última década em Portugal, porém os mecanismos de avaliação instituídos revelaram-se insuficientes e incompletos, o que evidencia a ainda fraca institucionalização da função de avaliação na administração pública (Lopes, 2013).

É no quadro da UE que a avaliação tem maior impulso ao destacar a importância de avaliar as suas políticas e a necessidade do desenvolvimento de políticas de avaliação pelos Estados membros. Com o desenvolvimento de políticas regionais promovidas pela UE, os Estados membros ao beneficiarem dos fundos estruturais foram obrigados a realizar actividades de avaliação sistemáticas e obrigatórias que justificassem os programas de ajuda. Pretendia-se contribuir para uma maior eficiência e eficácia nos resultados e nos impactos dos programas, assim como a prestação de contas das intervenções (Lopes, 2013).

Sem uma produção relevante no campo das teorias da avaliação, o desenvolvimento inicial de exercícios de avaliação em Portugal resultou sobretudo dos requisitos das regulamentações de programas co-financiados por fundos comunitários e centrou-se em aspectos metodológicos associados à aplicação de procedimentos então novos no contexto português (Ferrão e Mourato, 2012; 2010 apud Lopes, 2013).

Decorrente da aplicação dos fundos comunitários regista-se, na experiência portuguesa, uma adaptação das instituições nacionais às exigências europeias (Maurer et al. apud Jalali, 2006).

Embora que ainda escassos, os estudos sugerem um impacto da adesão à UE sobre os processos de governação (Jalali, 2006).

Rodrigues (2011, p.2) conceptualiza este processo de europeização através da “adaptação das estruturas e procedimentos de governação” e da “capacidade de aprendizagem institucional no que concerne a abordagem europeia da formulação de políticas, de forma a garantir um sistema de governança multi-nível (sub-regional, regional, nacional e supra-nacional) abrangente e eficaz”. É a partir destas duas dimensões que desenvolve a sua investigação sobre os fundos estruturais, onde conclui terem-se verificado mudanças nos processos de políticas públicas em função das regras daqueles fundos. Consta que os processos de tomada de decisão do Estado central evoluíram de modo a cumprirem “as determinações europeias para o acesso aos fundos e para garantir a eficácia da sua aplicação”.

Para Dye, a implementação constitui uma fase do processo de produção de políticas públicas que não é habitualmente analisada como responsável pelo êxito ou pela falência daquelas políticas (2002 apud Cardim, 2009). Como refere Cardim (2009) é no seu decurso que tem lugar a concretização do projecto que a governação considerou ser mais adequado à resolução de um dado problema. As expectativas que actores e destinatários nele colocam e a gestão dos recursos que lhe são afectos, justificam que se cuide da sua eficiência.

Com a avaliação pretende-se contribuir para que os governos decidam se devem continuar ou terminar determinadas iniciativas de políticas; expandir e institucionalizar programas com sucesso e modificar ou reconfigurar parte de um programa (Rocha, 2010).

Face aos diversos objectivos de uma avaliação de política pública, autores consideram que se podem distinguir três modalidades de avaliação: avaliação de metas, avaliação de processo e avaliação de impacto (Garcia, 2001; Carvalho, 2003; Costa e Castanhar, 2003, apud Trevisan e Bellen, 2008). Para Bilhim (2008, p.180) ao se identificarem os métodos de avaliação na administração pública considera que “há dois grandes modelos de avaliação: a avaliação de resultados (*outcome evaluation*) e a avaliação de processo (*process evaluation*)”.

O autor define que a avaliação de processo centra-se na forma como os programas e a acção Administrativa Pública são desenvolvidas. Considera que “esta avaliação está no processo e não no resultado final, e é a mais corrente e usada pelos serviços de auditoria e de inspecção. É a preocupação com a legalidade que se torna determinante. O importante não é tanto, nem sobretudo, o que se faz, mas o modo como se faz” (Bilhim, 2008, p.180).

Outros autores são mais exaustivos na sua definição de avaliação de processo, entendem que esta visa detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implementação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação (Carvalho, 2003; Costa e Castanhar, 2003, apud Trevisan e Bellen, 2008).

2. Quadro conceptual e institucional para uma avaliação do financiamento da segurança interna

Com a criação do Programa quadro de “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios” (SOLID) atribuiu-se aos Estados membros (EM) a responsabilidade, sob a modalidade de gestão partilhada, de executarem o financiamento que lhes estava adstrito, participando como actores no processo de reforço da segurança interna, na vertente das fronteiras externas. Face a esta orientação comunitária Portugal em 2007 deu início a todo o processo inerente à gestão e execução do SOLID. Parte integrante da agenda política da segurança interna o governo, diligenciou no sentido de criar as necessárias estruturas e criou os normativos legais de regulamentação, em concordância com as disposições comunitárias vigentes para os fundos SOLID.

Constituindo-se esta como uma nova abordagem de gestão dos fundos para as entidades envolvidas quer na qualidade de beneficiários, o caso das FSS, quer para as que integraram o sistema de gestão e controlo, a implementação desta política aportou uma experiência e aprendizagem que neste trabalho será alvo de uma avaliação de processo.

Pretende-se assim “detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação (...)” (Carvalho, 2003; Costa e Castanhar, 2003 apud in Trevisan e Bellen, 2008, p.546).

Neste capítulo visa-se dar a conhecer o estado de arte da segurança interna no contexto comunitário e nacional, tendo como referência o período em análise de 2007-2011. Segue-se uma apresentação de como se organizam e gerem os instrumentos financeiros da UE a fim de se compreender as regras em vigor e as modalidades existentes de afectação destes recursos financeiros.

2.1 Segurança interna

Para compreender em que medida esta foi uma das áreas que passou a merecer a atenção das políticas da UE e de que forma passa a segurança interna a ver consagrado financiamento para uma área tão importante como as fronteiras, leva-nos a analisar este conceito e a compreender o seu enquadramento nacional e comunitário.

2.1.1 Conceito de segurança

A palavra segurança, etimologicamente, como refere Fiães Fernandes (2005, p.134) “deriva do baixo latim “securancia”, de segurar, de seguro, do “latim sc̄c̄uru – “isento de cuidados, sem inquietações, sem perturbações, tranquilo, calmo; livre de perigo, em que nada há a temer, em segurança”. Pode-se aferir desta definição a segurança como “um estado pessoal” que, num “processo de interacção social (...) visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos geradas pela desordem e imprevisibilidade” (Teixeira et al., 2006b, p.23).

António José Fernandes destaca o conceito de segurança como pluridimensional (2005). Entende-se “por segurança «o estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais, que garante a ausência de qualquer perigo, tanto para a colectividade como para o cidadão individualmente considerado»³ ” (2005, p.30). O que permite, segundo o mesmo, encontrar dois subconceitos o de “segurança colectiva” e de “segurança individual”, em que o primeiro se tem como “indispensável para preservar a ordem social estabelecida” e a segundo como necessário “para garantir a usufruição do direito de liberdade” (Fernandes(a), 2005, p.30).

Assegurar a segurança individual e colectiva constitui-se como uma das obrigações do Estado, inerentes “à realização das suas finalidades: conservação, justiça e bem-estar social”. Garantir a sua conservação traduz-se na “defesa externa e na segurança interna e se materializa na defesa do território, na segurança das pessoas e dos bens, na preservação dos valores e na garantia da coesão social da colectividade” (Fernandes(a), 2005, p.30 e 31).

O conceito “segurança”, à luz das várias escolas, mereceu entendimentos pouco consensuais. Circunscrevendo-se recentemente o debate sobre este conceito às relações internacionais e também aos “security studies”, é com as questões económicas e ambientais dos anos 70 e 80, e com as questões de identidade e criminalidade transnacional que surgem durante os anos 90, que se desencadeiam correntes de opinião que demonstram a ausência de consenso sobre o conceito (Fernandes(b), 2005).

Das várias abordagens tradicionais, Fiães Fernandes destaca a “escola *realista*”⁴⁵ que defende que o “sistema internacional vive num contexto anárquico puro, sendo a segurança fundada na obtenção de poder pelos Estados (o actor central) com o fim de garantir a sua sobrevivência

³ Itálico do autor.

⁴ Itálico do autor.

⁵ De acordo com Fiães Fernandes, inclui o “neorealista Stephen Walt”.

contra ameaças objectivas”⁶. Partem do princípio que as “ameças à sobrevivência do Estado” são externas, revelador de uma “visão restrita da segurança” por não considerar “os conflitos internos uma ameaça ao Estado (...) tal como não seriam consideradas questões de natureza criminal transnacional” (2005, p.135).

Como desafio principal ao realismo, surge a “*escola liberal*”⁷⁸. Os factores institucionais, económicos e democráticos, são incluídos no conceito de segurança por se considerarem determinantes para ser instaurada a paz, face à variável militar. Têm como importante a influência dos actores não estatais nas relações internacionais, uma vez que as instituições agilizam a cooperação, quando ela serve os interesses do Estado (Fernandes(b), 2005).

Nos anos 80 surge a “escola de Copenhaga”, que de acordo com Fiães Fernandes, “produz o contributo mais inovador na problemática da segurança” (2005, p.137). Para os autores desta escola os interesses vitais são os mesmos mas “a segurança ampliou-se para além do vetor militar, às dimensões económica, societal, ambiental e humana”⁹ (Lourenço et al., 2015, p.33).

Reunidos sob a “designação de *critical security studies*” vários autores disseram querer quebrar com a visão clássica da segurança e incluir novos temas como os “direitos do homem e o desenvolvimento económico e social” (Fernandes(b), 2005, p.139).

Contudo a crescente preocupação com a segurança, evidente nas últimas duas décadas, desencadeia-se com o surgimento de novas ameaças associadas ao “aperfeiçoamento tecnológico e os modi operandi de certas modalidades criminais, nomeadamente informáticas, económico-financeira, de tráfico de seres humanos para diferentes fins, tráfico de droga e terrorismo” (SGSSI, 2008, p.50).

A ideia de fronteira altera-se, deixa de coincidir a “fronteira de segurança” com a “fronteira geopolítica”, em virtude da crescente “integração em blocos regionais” (Fernandes (b), 2005, p.144). Para que os Estados, consigam garantir a sua segurança interna, têm de “recorrer a um complexo sistema de acordos e convenções internacionais”, ou seja, “o quadro pós-Guerra Fria caracteriza-se por uma crescente abertura das fronteiras, com uma indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança” (Conselho Europeu, 2003, p.2).

⁶ Ler sobre este tema em Lipschutz, Ronny, ed., On security, Columbia University Press, New York, 1995 (p.5).

⁷ Itálico do autor.

⁸ Esta escola tem alguns dos seus alicerces em autores clássicos como John Locke, Emmanuel Kant e Adam Smith. Esta escola engloba várias tendências (Fiães Fernandes, 2005, p.136).

⁹ Vertente teórica definida por abrangente, defendida por Barry Buzan.

Deixa de ser possível defender a visão de integridade do território nacional, ao estar-se perante uma “nova tipologia de que nos tem falado o Prof. Adriano Moreira – hoje, não temos Estado fronteira, mas sim Estado fronteiras ou regional” e que leva a rever a “concepção dogmático-constitucional de (...) segurança interna” (Valente, 2005, p.82).

É com a existência de uma nova forma de intervenção pública que pretende responder a uma realidade social onde surgem múltiplos actores que interagem entre si, que se encontra o conceito de *governance*. Quanto à segurança, trata-se de um “*multi-level governance* em que a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local (polícia municipal), o nacional (polícia nacional) e o internacional (por exemplo, Europol e Interpol) ” (Teixeira et al., 2006a, p.35).

Neste novo quadro de actuação (*governance* da segurança), apresentado por Severiano Teixeira, o Estado continua a ser o actor central com um papel preponderante, com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador de segurança (2006b).

Em Portugal não tem existido uma “conceptualização sistemática neste domínio”, contudo alguns passos têm sido dados em termos de *governance* da segurança:

- Ao nível da descentralização e territorialização da segurança, com a criação das polícias municipais;
- Ao nível da cooperação internacional, com as várias instâncias europeias, nomeadamente policial, informações, proteção civil, Europol e Interpol;
- Ao nível da privatização da segurança, com o aparecimento de empresas de segurança privada, absorvendo competências às forças policiais, como é o caso do controlo de bagagens e pessoas nos aeroportos, e segurança interior dos recintos desportivos;
- Ao nível da participação dos cidadãos como mecanismo de reforço dos mecanismos informais de controlo social, fortalecendo a natureza interdisciplinar das soluções de segurança (Teixeira et al., 2006b).

Contudo, conforme refere Nelson Lourenço (et al. 2015, p.37) “no intrincado novelo das relações internacionais os principais atores da cena internacional dependem de terceiros para assegurar a segurança aos respetivos concidadãos e revelam as ações de reciprocidade, de cooperação e de integração.”

2.1.2 O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

A actual política da União Europeia (UE), no domínio da segurança interna, reflecte o processo evolutivo da integração europeia, centrando-se a sua origem nas liberdades do Mercado Comum, génese da criação das Comunidades Europeias (Sousa, 2005).

Conscientes que a eficácia da prevenção e repressão de fenómenos complexos de criminalidade transnacional requeria mais do que soluções limitadas ao espaço nacional, os Estados membros (EM) intensificaram na década de 70, a cooperação na área da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI), numa base informal e intergovernamental, fora do quadro comunitário.

Motivados a prosseguir à margem do quadro institucional e normativo das Comunidades o objectivo comunitário de realizar plenamente a livre circulação de pessoas, alguns EM assinaram em 1985 o Acordo de Schengen e em 1990, a sua Convenção de Aplicação. Surge o denominado Espaço Schengen, conferindo um quadro formal à cooperação intergovernamental na área JAI.

Com a criação da UE pelo Tratado de Maastricht¹⁰, a liberdade de circulação de pessoas passa a constituir um direito fundamental de todos os nacionais dos EM no âmbito da cidadania da União. A cooperação informal é dotada de um quadro institucional e jurídico criando-se o terceiro pilar da UE e a cooperação na área JAI, que decorria à margem da Comunidade Europeia, passa a estar incluída no processo de integração europeia (Lopes, 2005).

Introduzida pela primeira vez enquanto objectivo¹¹ no Tratado de Amesterdão¹², a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça tornou-se uma das pedras angulares do desenvolvimento da UE, corolário dos objectivos essenciais de crescimento económico e de desenvolvimento duradouro¹³. As regras de Schengen, por via de um Protocolo anexo ao tratado, são introduzidas no quadro jurídico-institucional da UE.

Para concretização do objectivo geral previsto no Tratado de Amesterdão, adoptaram-se planos plurianuais a cinco anos. Em Outubro de 1999 foi adoptado o Programa de Tampere (1999-2004), que estabeleceu a agenda política da cooperação JAI, identificando quatro

¹⁰ Entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993

¹¹ Artigo 2º do Tratado de Amesterdão “o desenvolvimento da União Europeia enquanto Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos nas fronteiras externas, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”.

¹² Maio de 1999.

¹³ COM (2005) 123 final, p. 2.

marcos fundamentais: definição de uma política comum de imigração e asilo; criação de um verdadeiro espaço europeu de justiça; luta contra a criminalidade organizada e transnacional; e integração das questões JAI nas relações externas da UE.

Em Novembro de 2004, adoptou-se o Programa de Haia (2005-2009), que definiu as prioridades políticas e as principais linhas de acção da cooperação JAI, tendo em vista a criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) na UE.

O Programa de Estocolmo (2010-2014), aprovado pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2009, centrou-se em seis grandes prioridades, cobrindo todas as áreas do ELSJ: direitos fundamentais e cidadania; justiça civil e penal; segurança interna; fronteiras e vistos; imigração e asilo; e dimensão externa.

A indispensabilidade da cooperação entre os EM é explícita no capítulo 4 do Programa que refere que “o reforço das ações a nível europeu, combinado com uma melhor coordenação com as ações a nível regional e nacional, são essenciais para a proteção das ameaças transnacionais” que “continuam a desafiar a segurança interna da União Europeia” (Lourenço, 2010, p.95).

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o conceito de ELSJ, surge como o segundo objectivo do Tratado no artigo 3º Tratado da União Europeia (TUE). Refere que a UE “deverá oferecer aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, no qual a liberdade de movimento das pessoas é assegurado em conjunto com um apropriado conjunto de medidas relativas ao controlo das fronteiras externas, asilo, imigração e prevenção e combate ao crime”¹⁴.

2.1.2.1 Estratégia de Segurança Interna da União Europeia

O Programa de Estocolmo afirmava que o conceito de segurança interna devia ser entendido como um conceito abrangente, transversal a múltiplos sectores da actividade humana, de modo a abarcar as ameaças que tivessem impacto directo sobre a vida, segurança e bem-estar dos cidadãos, incluindo catástrofes naturais ou induzidas pelo homem (Lourenço, 2010).

Entre as prioridades políticas definidas pelo Programa de Estocolmo, estava a necessidade de definir uma “estratégia europeia de segurança com o objectivo de se aumentar a segurança no quadro da União e deste modo proteger os cidadãos europeus e combater o crime organizado,

¹⁴ Article 3 (2) TUE

o terrorismo e outras ameaças” (Lourenço, 2010, p.95). Mais refere o autor que estratégia deve ser concebida para reforçar a “cooperação na aplicação da lei, na gestão das fronteiras, na protecção civil, na gestão do risco e de catástrofes assim como na cooperação judicial para uma Europa mais segura”.

A estratégia europeia de segurança interna, baseava-se num conjunto de princípios orientadores, dos quais se destacam: a clareza na partilha de tarefas entre a UE e os EM, refletindo uma visão partilhada dos desafios actuais; o respeito pelos direitos fundamentais; a solidariedade entre EM; e a utilização de iniciativas regionais e da cooperação regional (Lourenço, 2010).

Em Novembro de 2010, a Comissão adotou a Comunicação “Estratégia de Segurança Interna da União Europeia em acção”, que estabelecia cinco objectivos estratégicos onde a UE poderia trazer valor acrescentado: desmantelamento de redes de criminosas internacionais; prevenção do terrorismo, radicalização e recrutamento; elevar o nível de segurança para os cidadãos e para empresas no ciberespaço; reforço da segurança através da gestão das fronteiras; e aumento da resiliência da Europa em crises e desastres. Cada objectivo era suportado por um conjunto de acções concretas e mensuráveis.

A Estratégia de Segurança Interna da UE estabelecia uma agenda partilhada de acções para os quatro anos seguintes, onde os EM, as instituições europeias e as agências da UE, eram chamados a cooperar entre si, no sentido de lidarem em conjunto com desafios chave para a segurança da UE.

A Comissão reporta anualmente sobre o estado da segurança interna da UE nas cinco áreas objectivas identificadas na acção da Estratégia de Segurança Interna e fazem recomendações operacionais a seguir.¹⁵

2.1.3 Sistema de Segurança Interna em Portugal

Consagrada constitucionalmente no art.º 272.º da Constituição Portuguesa, o conceito de segurança interna é concebido legalmente nos termos do n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 53/08¹⁶, de 29 de Agosto, como a “actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security/internal-security-strategy/index_en.htm

¹⁶ Lei de Segurança Interna.

criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (n.º 1, art.º 1.º).

A necessidade de definir um Sistema de Segurança Interna (SSI), fez aprovar no Parlamento em 1987, a primeira Lei de Segurança Interna¹⁷ (LSI), onde surgem definidos o conceito, os fins e os princípios da segurança interna, assim como os intervenientes, as suas relações e dependências (Guedelha, 2013).

Até 2008, a lei foi alvo de diversas alterações¹⁸, resultado do novo quadro internacional que veio impor mudanças nas políticas, nos conceitos, nos meios e nos intervenientes da segurança interna. Em 2008 ocorre uma importante alteração na arquitectura do SSI e é aprovada a Lei de Segurança Interna nº 53/2008, de 29 de Agosto. Através da Resolução nº 45/2007, o Conselho de Ministros, aprova as opções fundamentais do sistema integrado de segurança interna, estabelecendo as orientações para a reforma do SSI, tendo como base um conceito estratégico de segurança¹⁹, que introduz uma nova vertente, a repressiva em paralelo com a prevenção criminal.

Esta reforma envolveu um conjunto de alterações legislativas, nomeadamente a aprovação das leis orgânicas da GNR, da PSP e da PJ. No domínio da investigação criminal surgiu a nova Lei de Organização da Investigação Criminal²⁰, que reformula o Conselho Coordenador, reforçando a coordenação e a cooperação de todos os órgãos de polícia criminal. Consagra o papel do Secretário-Geral do SSI como o garante do sistema de coordenação entre os órgãos de polícia criminal, atribuindo-lhe competências ao nível da preparação e condução das reuniões do Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal (SGSSI, 2008).

Nesta reforma e expansão do SSI também se incluiu, “a execução da programação de instalações e equipamentos das forças de segurança e as medidas legislativas adoptadas para o seu aperfeiçoamento” (Mateus, 2010, p.176). Determinou a Resolução de Março de 2007 que esta programação fosse de carácter plurianual (2008-2012), levando à aprovação da Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança²¹. A Lei veio prever o “investimento na modernização das forças e serviços de segurança, nomeadamente os

¹⁷ Lei 20/87, de 12 de Junho.

¹⁸ Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, actualizada pela Lei n.º 8/91, de 01 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 149/2001, de 07 de Maio.

¹⁹ <http://reformassi.mai.gov.info/about/> (22/Nov/2012).

²⁰ Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

²¹ Lei n.º 61/2007, de 10 de Setembro.

relativos a instalações, sistemas de tecnologias de informação e comunicação, viaturas, armamento e outro equipamento” (art.º1, n.º 1) (SGSSI, 2008, p.8).

Do montante global orçamentado na Lei (85,5 MEuros), 73% eram receitas próprias (62,46 MEuros) 12% representavam receitas gerais (10 MEuros) e 15% financiamento comunitário (13 MEuros) (SGSSI, 2010).

2.1.3.1 Órgãos com competências em segurança interna

No quadro geral da política de segurança interna a LSI define as competências e intervenção dos diversos órgãos de soberania.

À Assembleia da República (art.7º), compete contribuir para enquadrar a política de segurança interna, no âmbito das competências política, legislativa e financeira. Em matéria de fiscalização da actividade de segurança interna é analisado o Relatório Anual de Segurança Interna, descritivo das actividades das FSS e da segurança interna.

O Governo (art.8º) tem competências na condução da política de segurança interna, através da definição das linhas gerais e das orientações sobre a sua execução, assim como programar e assegurar os meios destinados à execução dessa política, aprovar o plano de coordenação, controlar e comandar operacionalmente as FSS e garantir o seu regular funcionamento.

Compete ao Primeiro-Ministro, a direcção da política de segurança interna estando obrigado a informar o Presidente da República sobre os assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna, delegável no Ministro da Administração Interna. Compete-lhe igualmente convocar o Conselho Superior de Segurança Interna, propor ao Conselho de Ministros o plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS, coordenar e orientar a acção dos membros do Governo em matéria de segurança interna e, com a actual LSI, nomear e exonerar o SGSSI (Guedelha, 2013).

No centro do sistema encontram-se os organismos públicos que concorrem para garantir a segurança interna do país, ou seja, o conjunto das FSS cujas competências constam das respectivas leis orgânicas (Teixeira et al., 2006b).

A LSI, elenca as entidades que exercem funções de segurança interna,²² como sendo a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações de Segurança e as entidades que

²² Artigo 25º, n.º 2 da Lei da Segurança Interna.

exercem funções de segurança,²³ nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação, neste caso os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica. De acordo com Guedelha (2013) dá-se uma alteração entre as funções de segurança interna e as funções de segurança, que não era perceptível na lei de 1987.

Guarda Nacional Republicana (GNR)

A GNR criada por Lei a 3 de Maio de 1911, “é uma força de segurança de natureza militar, dotada de autonomia administrativa”²⁴, que detém dupla dependência ministerial. Em tempo de paz depende do MAI, para efeitos de recrutamento, administração e execução do serviço decorrente da sua missão geral, e em caso de guerra ou situação de crise²⁵, as forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (Ministério da Defesa Nacional).

A Guarda é uma força de segurança com uma missão geral de polícia, com atribuições e poderes de actuação em todo o país. Desenvolve a sua actividade operacional, actuando como polícia criminal, administrativa, fiscal e aduaneira, de trânsito, anti-económica, de intervenção e ordem pública, ambiental, como agente de protecção civil e como polícia de vertente honorífica e honras de Estado (Guedelha, 2013).

Polícia de Segurança Pública (PSP)

De natureza civil, foi criada como Polícia Cívica, pelo Decreto-lei n.º 144 de 8 Julho de 1867. A PSP “é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”, tem por missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”²⁶. Depende do MAI e tem organização única para todo país. Em situações de normalidade institucional, as suas atribuições decorrem da legislação de segurança interna e, em situações de excepção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência (Guedelha, 2013).

²³ Artigo 25º, n.º 3 da Lei da Segurança Interna.

²⁴ Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana, Lei 63/2007 de 6 de Novembro.

²⁵ Estado de Sítio e de Emergência, Lei 44/86 de 30 Setembro.

²⁶ N.º 2, art.º 1º da Lei 53/2007, de 31 de Agosto.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

O SEF, criado pelo Decreto-Lei n.º 494-A/76, de 23 de junho²⁷ e reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro é um serviço de segurança, na dependência do MAI, com autonomia administrativa, com a missão de executar a política de imigração e asilo nacional, de acordo com as disposições da Constituição, da lei e das orientações do Governo²⁸. No quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais “controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional”²⁹ (art.º 1 n.º1), bem como a prevenção e repressão da criminalidade relacionada com a imigração ilegal e o tráfico de pessoas.

Polícia Judiciária (PJ)

A PJ é um corpo superior de polícia criminal³⁰, tutelado pelo Ministro da Justiça. A sua actividade centra-se na criminalidade complexa, organizada e transnacional.

Em matéria de investigação criminal, a PJ à luz da LOIC, tem competência reservada (art.7º n.º2) na investigação de crimes que não pode ser deferida a outros órgãos de polícia criminal.

Serviço de Informações de Segurança (SIS)

O SIS depende directamente do Primeiro-Ministro e detém a exclusividade da produção de informações de segurança para suporte à tomada de decisão do executivo. No âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), o SIS é o único Serviço que integra as FSS, com as quais tem o especial dever de colaboração. Nos termos do artigo 21º da Lei-Quadro do SIRP³¹, o SIS é “o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna (...)” (Guedelha, 2013, p.9).

²⁷ Com o Decreto-Lei n.º 494-A/76, de 23 de junho tem a designação de Serviço de Estrangeiros e passa a ter autonomia financeira.

²⁸ <http://www.sef.pt/portal>, consultado a 14 de janeiro de 2013.

²⁹ Decreto-Lei n.º 240/2012, procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, que aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

³⁰ Lei Orgânica n.º 37/2008, de 6 de agosto, alterada pela Lei 26/2010, de 30 de Agosto.

³¹ Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto, quinta alteração e republicação da Lei-Quadro de Sistema de Informações da República

Polícia Marítima (PM)

A PM³² integra a estrutura operacional da Autoridade Marítima Nacional e constitui uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada em matéria de vigilância da fronteira externa marítima portuguesa.

2.1.4 Estratégia Nacional de Segurança Interna

Com a “pretensão de modificar a realidade, aumentar o nível de segurança, prevenir e reprimir a criminalidade” (2010, p.15), Rui Pereira, então ministro da Administração Interna, apresenta pela primeira vez, em 2008, uma estratégia anual de segurança.

A definição da estratégia anual de segurança interna surge integrada num processo de reforma da segurança interna que tinha como objectivo aumentar os níveis de cooperação entre todas as FSS, reforçando a sua coordenação, contribuindo para um maior desempenho em matéria de prevenção e repressão da criminalidade.

Com o intuito de definir e executar as políticas que tornassem Portugal um país mais seguro, é dada continuidade à apresentação de estratégias anuais actualizadas com novas medidas (SGSSI, 2010).

Com o programa do XVIII Governo (2009-2011) e as Grandes Opções do Plano para 2010-2013³³ foi reforçada a eleição como primeira prioridade estratégica da segurança interna, a prevenção, combate e repressão do crime (SGSSI, 2009).

A segurança interna continuou nos anos subsequentes a constar das Grandes Opções do Plano bem como as orientações estratégicas anuais continuaram a ser definidas e apresentadas nos Relatórios Anuais de Segurança Interna elaborados pelo SSI.

O reconhecimento das “dificuldades financeiras do Estado português” (SGSSI, 2013, p.410) levou a que os fundos comunitários fossem assumidos como uma importante fonte de financiamento para a implementação das medidas definidas no quadro da estratégia nacional de segurança interna. É nesse sentido que em 2014 surge pela primeira vez, como uma das orientações estratégicas, assumindo-se o compromisso de se “envidar esforços no sentido de garantir o máximo aproveitamento possível” (SGSSI, 2013, p.410) dos fundos. Orientação reiterada para 2015, já no âmbito do quadro financeiro de 2014-2020.

³² Decreto Lei n.º 191/84, de 8 de Junho.

³³ Aprovada pela Lei n.º 3-A/2010, de 28 de Abril.

2.2 O orçamento e os fundos comunitários

O funcionamento da UE assenta na existência de um orçamento próprio que se constitui como um “instrumento de maior relevância para o funcionamento e o aprofundamento do projecto europeu” (Catarino, 2012, p.110), designadamente na realização dos objectivos políticos da UE. Laffan (1997, p.16) considera mesmo que o orçamento é “usado não só para consolidar a integração política mas para expandir o alcance da União como actor internacional.”

O Orçamento da UE rege-se com base num sistema financeiro específico, que para além das regras próprias constantes dos Tratados³⁴, é “disciplinado pelo Regulamento Financeiro (Euratom)³⁵ e pelo Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre disciplina orçamental e boa gestão financeira (2006/C 139/01)” (Catarino, 2012, p.111).

2.2.1 Princípios do orçamento da União Europeia

O artigo 310.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) consagra, a par com o Regulamento Financeiro (RF), os referidos “princípios orçamentais” os quais assumem especial relevância para a compreensão da arquitectura do controlo financeiro da UE. São eles o princípio da boa gestão financeira e o princípio do controlo interno eficaz e eficiente, aos quais se juntam os princípios da transparência e da proporcionalidade (Caldeira, 2012).

Refere Catarino sobre o princípio da boa gestão financeira (2012, p. 124) “que não se trata apenas de um princípio teórico ou formal, mas de um eixo da política orçamental da União Europeia levado muito a sério uma vez que são definidos objetivos de desempenho, objeto de controlo através de indicadores de desempenho (...) para todos os sectores de actividade abrangidos pelo orçamento”.

No que respeita o princípio da proporcionalidade, acolhido no artigo 5º, n.º4 do TUE, Caldeira (2012, p. 189) salienta o facto de este princípio ganhar “particular relevância em

³⁴ Tratado sobre a União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

³⁵ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.09.2002), alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho de 13 de Dezembro de 2006 (JO L 390 1 30.12.2006), pelo Regulamento (CE) n.º 1525/2007, do Conselho, de 17 de Dezembro (JO L343 9 27.12.2007) e, em último lugar, pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1081/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Novembro de 2010 (JO L 311 9 26.11.2010).

matéria de controlo financeiro, sobretudo nos domínios em que a responsabilidade pela execução do orçamento é partilhada entre a Comissão e os Estados membros.”

2.2.2 Perspectivas Financeiras e o Acordo Interinstitucional

Para uma melhor gestão do orçamento, o TFUE prevê no seu artigo 312º a existência de um quadro financeiro plurianual “por um período de pelo menos cinco anos”, que se “destina a garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios” (Catarino, 2012, p.135).

No âmbito do Acordo Interinstitucional, estabelecido entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia³⁶, são fixadas as regras à execução do quadro plurianual segundo os valores da disciplina orçamental e da boa gestão financeira (Catarino, 2012).

Em 1988, conclui-se o primeiro Acordo que permitia estabelecer antecipadamente, em termos financeiros, as prioridades políticas em relação a um período plurianual. Estas prioridades traduziam-se na criação de um enquadramento das despesas comunitárias, o quadro financeiro plurianual, sob forma de Perspetivas Financeiras.

2.2.3 Execução orçamental

O direito comunitário consagra o princípio da responsabilidade da Comissão Europeia (COM) pela execução do orçamento comunitário. Todavia, o Regulamento Financeiro³⁷ prevê a possibilidade de delegação de poderes nesta matéria nas condições nele previsto (art. 50º e 51º) (Catarino, 2012).

Ao executar o orçamento a COM pode fazê-lo de três formas distintas (art 53º RF):

- a) Centralizada – as tarefas de execução são realizadas, quer directamente pelos seus serviços, quer indirectamente pelas agências executivas criadas pela COM.
- b) Gestão partilhada ou descentralizada – as tarefas de execução são realizadas sob duas modalidades:
 - Gestão partilhada quando sejam delegadas nos EM;
 - Gestão descentralizada quando sejam delegadas em países terceiros.

³⁶ 2006/C 139/01 (JO C139 de 14.06.2006).

³⁷ Regulamento (CE Euratom) n.º 1605/2002, do Conselho, de 25 de Junho de 2002 (JO L 248 de 16.09.2002).

- c) Gestão conjunta com organizações internacionais – as tarefas de execução do orçamento são confiadas a organizações internacionais (Catarino, 2012).

2.2.3.1 Gestão partilhada

De acordo com os artigos 317º³⁸ do TFUE e 48º do RF³⁹ a Comissão pode executar o orçamento em cooperação com os EM, ao fazê-lo, actua numa lógica de gestão partilhada (Martins, 2012). São conferidos aos EM, nalguns domínios, verdadeiros poderes de execução do orçamento da UE, ou seja poderes delegados (art. 53º-B, n.º1 do RF)⁴⁰.

Estabelece-se assim uma relação de colaboração entre os EM e a Comissão, assumindo esta poderes de controlo e auditoria em relação à execução, assegurando a utilização das dotações de acordo com princípios de boa gestão financeira (art. 317º TFUE), face à sua responsabilidade final pela execução do orçamento da UE.

De acordo com o artigo 56º do RF, antes de estabelecer uma relação com uma determinada entidade⁴¹, a Comissão deve verificar a existência de bom funcionamento da entidade do EM que com ele colabora (controlo *ex ante*). Por conseguinte o EM, no decurso da execução orçamental também dispõe de poderes de controlo (controlo *ex post*)”. Perante a ausência de garantia absoluta da fiabilidade do sistema de execução e controlo do EM, pode a Comissão suspender a transferência de fundos (art. 119º, n.º2) (Martins, 2012).

Das entidades públicas (art. 57º RF) que colaboram com a Comissão espera-se:

- A adopção de medidas legais, regulamentares, administrativas ou outras com vista a certificar que as acções financiadas são realizadas; repressão das irregularidades; e

³⁸ Artigo 317.º - A Comissão executa o orçamento em cooperação com os Estados membros nos termos da regulamentação adotada em execução do artigo 322.º, sob sua própria responsabilidade e até ao limite das dotações aprovadas, de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Os Estados membros cooperarão com a Comissão a fim de assegurar que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira.

A regulamentação prevê as obrigações de controlo e de auditoria dos Estados membros na execução do orçamento, bem como as responsabilidades que delas decorrem. A regulamentação prevê também as responsabilidades e normas específicas segundo as quais cada instituição participa na execução das suas despesas próprias (...).

³⁹ Regulamento (CE Euratom) n.º 1605/2002, do Conselho, de 25 de Junho de 2002 (JO L 248 de 16.09.2002).

⁴⁰ Artigo 53.º-B, n.º 1 - Quando a Comissão executar o orçamento em gestão partilhada, as tarefas de execução do orçamento serão delegadas em Estados membros. Tal modalidade é aplicável em especial às acções referidas nos Títulos I e II da Parte II. (Regulamento (CE) N.º 1525/2007 do Conselho de 17 de Dezembro de 2007 que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 343 de 27.12.2007)).

⁴¹ Nos termos do artigo 57º Regulamento (CE) n.º 1605/2002, as entidades que colaboram com a Comissão devem ser entidades públicas.

recuperação de fundos indevidamente pagos ou incorrectamente utilizados (art.º 53º-B RF);

- A implementação de um controlo interno eficaz e eficiente, com vista à verificação da economia, eficiência e eficácia das operações; e da prevenção e detecção de fraudes e irregularidades (artigos 53º-B, n.º 2 e 28º-A RF);

- A apresentação à Comissão de relatórios anuais de execução contendo a síntese das auditorias e as declarações disponíveis (art. 53º-B, n.º 3 RF).

A execução do orçamento comunitário envolve uma contínua avaliação das acções empreendidas e a verificação da boa gestão financeira (Catarino, 2012).

A UE impõe nessa medida regras restritas a que os EM devem conseguir responder sob pena das suas linhas de financiamento serem alvo de penalizações. Facto que determina que os EM deverão garantir o total cumprimento dessas regras a fim de assegurarem a melhor utilização dos fundos.

3. Metodologia aplicada à pesquisa

3.1 Questão da investigação e objectivos

Portugal assumiu no quadro comunitário o compromisso de criar as condições nacionais para resposta aos desafios colocados nas fronteiras externas face aos fluxos migratórios ocorridos.

Tendo constituído o Programa Quadro SOLID⁴², uma importante fonte de financiamento da segurança interna, constatou-se a nível nacional, que não houve uma plena execução dos fundos. A presente investigação tem quanto ao seu propósito um carácter avaliativo, (L.R. Gay apud Carmo e Ferreira, 1998), tendo como objecto de estudo o processo de implementação nacional dos fundos comunitários dirigidos à segurança interna, pretende avaliar como decorreu o processo de implementação do Fundo de Fronteiras Externas (FFE), através de uma descrição qualitativa das percepções dos actores.

Com o objectivo de identificar a origem dos possíveis constrangimentos, o presente trabalho visa responder à questão: quais os principais constrangimentos identificados pela GNR, PSP e SEF na aplicação do Fundo de Fronteiras Externas, entre 2007 e 2011?

Constitui objectivo principal:

- Analisar a partir de uma abordagem qualitativa os constrangimentos que estiveram associados à gestão do fundo comunitário SOLID e em particular do Fundo de Fronteiras Externas, afecto à área da administração interna, que esteve sob responsabilidade da Estrutura de Missão e que foi atribuído às forças e serviços de segurança: GNR, PSP e SEF.

Constituem objectivos secundários:

- Compreender a origem das dificuldades sentidas pelas FSS e pela Estrutura de Missão, na utilização do fundo. Identificar se foram suscitadas pelas instâncias de financiamento da UE e/ou se se devem a razões de ordem nacional.
- Procurar identificar esses constrangimentos, ao nível nacional junto dos:
 - Organismos que se candidataram aos financiamentos (GNR, PSP e SEF);
 - Estrutura de Missão (EMGFM), gestora do Programa Quadro SOLID;
 - Administração central (MAI), no que respeita à actuação dos Ministérios da Administração Interna e das Finanças.

⁴² Integra os seguintes fundos: Fundo Europeu para a Integração; Fundo Europeu de Retorno; Fundo Europeu para os Refugiados; e Fundo Europeu para as Fronteiras Externas.

- Conhecer o funcionamento da Estrutura de Missão – EMGFM.
- Avaliar qual o entendimento da administração central – Administração Interna -, sobre a pertinência deste financiamento para o desenvolvimento das estruturas nacionais que respondem pela segurança interna.

A fim de ser garantida a sustentação científica das conclusões que se pretendem atingir, trabalhou-se numa abordagem qualitativa, fazendo uma análise de conteúdo⁴³ dos contributos recolhidos através de consultas institucionais dirigidas às FSS beneficiárias do FFE e à EMGFM e IGF, e que constituem o *corpus*⁴⁴ da investigação.

Com base nas percepções das entidades consultadas será feita uma operacionalização de cada um dos conceitos, Segurança Interna e Fundos Comunitários, de igual modo serão trabalhados os elementos que irão permitir responder à questão de partida e às sub-questões colocadas.

3.2 Conceitos

O estudo centra-se numa avaliação do processo (HM Treasury, 2011) da política pública de segurança interna de aplicação dos fundos comunitários estruturando-se a partir dos conceitos de segurança interna e fundos comunitários, cuja construção, alicerçar-se-á nos elementos recolhidos junto das entidades alvo das consultas, podendo-se inferir sobre:

- A percepção destes dois conceitos por parte da administração central, da Estrutura de Missão e dos beneficiários do financiamento comunitário;
- A forma como os dois conceitos interagem e a sua compatibilidade.

Ao tomar como principal referência a questão central que se pretende ver respondida, foram identificadas, para ambos os conceitos, várias dimensões, que se desagregaram em questões visando contribuir para a sua definição. Na tabela 1 constam as questões de base do guião elaborado para as consultas institucionais, encontrando-se a versão completa deste guião no anexo 2 do presente estudo.

⁴³ “Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 2008: 44)

⁴⁴ Bardin (2008: 22) define o corpus como o “conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”.

Tabela 1 – Guião base para as consultas institucionais

Conceito	Dimensão	Questões
<i>Segurança interna</i>	Estratégia nacional	Havia uma estratégia nacional? Houve orientações do MAI sobre a aplicação dos fundos de gestão nacional? Houve incentivos/convites do MAI para a realização de projectos específicos?
	Forças e Serviços de Segurança	A apresentação de projectos foi de iniciativa individual das forças/serviços? Houve articulação com o MAI previamente à apresentação de candidaturas?
	Política de investimento	Qual a política de investimentos definida pelo MAI para a área de segurança interna? Os fundos comunitários foram considerados prioritários para o financiamento nacional?
<i>Fundos comunitários</i>	Objectivos de aplicação	Estavam em conformidade com as necessidades nacionais? Traziam mais valias para o país?
	Regras de aplicação	Foram facilmente aplicáveis? Eram claras? Enquadravam-se com as regras nacionais de gestão da Administração Pública?
	Valores financeiros	Eram suficientes para os projectos que eram necessários realizar, face aos compromissos comunitários?
	Gestão nacional	Houve capacidade das forças e serviços de segurança de executarem técnica e financeiramente os projectos? Conseguiram cumprir os prazos de entrega dos relatórios técnico e financeiro, a serem submetidos à UE?

3.3 Técnicas de recolha e análise de dados

Procedeu-se à recolha de documentação produzida pelas instâncias comunitárias e nacionais, em concreto pelas entidades que integraram o sistema de gestão e controlo, e pelos beneficiários.

A partir da consulta documental foi elaborado o capítulo 4 que apresenta o Fundo de Fronteiras Externas e a sua implementação em Portugal no período de 2007 a 2011. Consta no anexo 1 a lista de projectos aprovados nesse período.

Técnicas de recolha

A recolha da documentação realizou-se através de consultas a diversa bibliografia e à internet, nomeadamente sites oficiais e publicações ali disponíveis. Outra importante forma de recolha de informação consistiu na realização de consultas institucionais tendo por base um conjunto de perguntas previamente estabelecidas (guião detalhado que consta do anexo 2). Esta consulta visou entidades oficiais que dada a matéria em análise requereu que fosse formalmente solicitada junto dos dirigentes máximos autorização para a recolha de elementos. Aquando do pedido de recolha de informação, foram disponibilizadas as questões para conhecimento antecipado. Colocou-se a possibilidade de serem respondidas por escrito ou directamente à mestranda.

As consultas institucionais foram divididas em duas fases distintas, na primeira foram contemplados os beneficiários e entidades que integravam o sistema de gestão e controlo. A partir dos elementos apurados avançou-se para a segunda fase de consultas que visou os representantes da tutela, designadamente os ministros à data em exercício das finanças e da administração interna. Pretendeu-se aferir da sua posição face aos resultados apurados na primeira fase de consultas.

No que concerne a análise de terreno/operacional foram contemplados diferentes actores no quadro da gestão e implementação dos fundos, no que concerne ao sistema de gestão e controlo dos fundos, a consulta foi realizada à ex-Estrutura de Missão de Gestão dos Fundos Comunitários, à Inspecção Geral das Finanças e ao SEF. Na qualidade de beneficiários foram contactados a GNR, a PSP e o SEF.

Por fim e considerando-se importante auscultar o poder político em exercício à data em apreço, foi consultado o então ministro que respondia pela pasta da Administração Interna, procurou-se também ter um contributo do então Ministro das Finanças, porém sem sucesso.

Guião de consultas institucionais

As consultas institucionais foram realizadas de acordo com um guião elaborado com base numa grelha dividida nos temas de segurança interna e fundos comunitários, os quais se subdividiam em dimensões e por sua vez nas questões a serem formuladas. Atentas as competências das entidades consultadas as questões divergiram em algumas situações.

Para melhor compreensão das perguntas formuladas, foram organizadas numa tabela que identifica as entidades às quais foram dirigidas. O quadro de questões e de respostas é parte integrante deste documento e consta como anexo 2.

Técnicas de análise

Procedeu-se à análise de conteúdo simples das consultas institucionais seleccionando as unidades de registo em função das categorias *à priori* estabelecidas no guião.

Com base na recolha dos elementos apurados a partir da percepção das entidades consultadas foram consolidadas as respostas valorizando os conteúdos que melhor permitiriam aferir quer em termos da constituição dos conceitos em análise, segurança interna e fundos comunitários (ver tabelas 4 e 5) quer em termos da pergunta de partida da investigação (ver tabela 6).

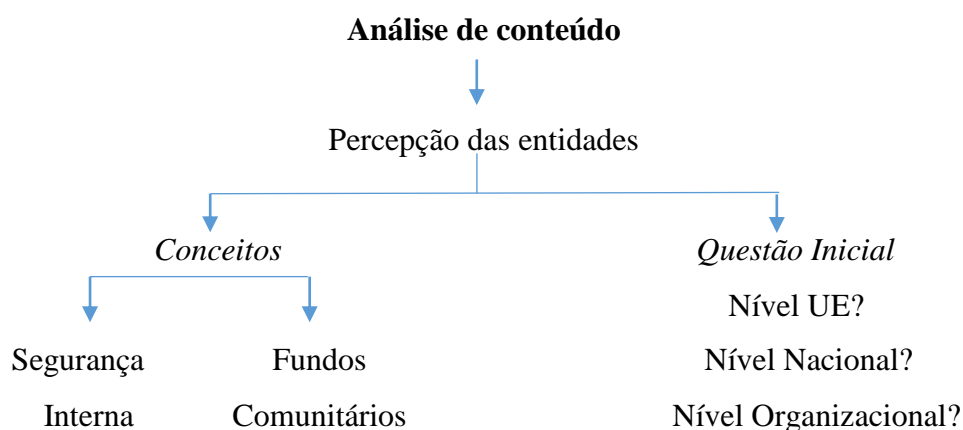


Figura 1- Fonte: a autora

Amostra utilizada

Do universo de entidades/pessoas previstas contactar apenas não foi concretizada a consulta ao Professor Fernando Teixeira dos Santos, por ausência de resposta ao convite. As consultas institucionais foram realizadas com as pessoas designadas superiormente, na sequência do pedido dirigido ao responsável máximo. Desta forma foram indicados para responder às questões enviadas: na GNR, o Major Jorge Roma do Departamento de Relações Internacionais; na PSP, o Intendente Rui Moura do Departamento de Planeamento e Operações; no SEF, o Inspector Coordenador Francisco Anjos do Gabinete de Relações Internacionais, Cooperação e Relações Públicas; na IGF, a Dra. Otilia dos Santos; na Secretaria Geral do MAI, a Dra. Cristina Sousa da Divisão de Serviços de Fundos Comunitários; e por fim ao Professor Dr. Rui Pereira, ex-Ministro da Administração Interna (2005-2011).

Devolução a tutela

Reunidos os contributos das entidades consultadas, foram apresentados ao então Ministro da Administração Interna, Professor Rui Pereira, com o intuito de aferir sobre qual a posição da tutela face à execução dos fundos. A reacção à investigação efectuada pela tutela foi incorporada como parte da presente investigação (ponto 4.3) numa perspectiva de pesquisa em diálogo e de reflexividade pública.

4. Financiamento comunitário – Programa Quadro SOLID, o Fundo de Fronteiras Externas.

A Comissão, ao estabelecer as directrizes estratégicas de definição do novo quadro financeiro (2007-2013), realçou o objectivo de apoiar o desenvolvimento do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, através de recursos financeiros, inscritos na nova rubrica “Cidadania, liberdade, segurança e justiça”. Considerou importante “promover em paralelo e com o mesmo grau de intensidade os três objectivos fundamentais de liberdade, de segurança e de justiça”⁴⁵ concretizando-se em três programas quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”, “Direitos fundamentais e justiça” e “Segurança e protecção das liberdades”.

4.1 Programa Quadro “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios” (SOLID)

O Conselho Europeu solicitou, várias vezes, a criação de um fundo de apoio aos EM que suportasse, em benefício da Comunidade, o encargo financeiro sentido com a implementação da gestão integrada de fronteiras. Esta questão, abordada no Programa de Haia⁴⁶, insistia na “necessidade de solidariedade e de partilha equilibrada das responsabilidades entre os Estados membros, incluindo as suas implicações financeiras”⁴⁷.

Até então, as políticas comuns em matéria de asilo, de migração e de gestão de fronteiras haviam sido essencialmente elaboradas através de legislação. As normas adoptadas lançariam as bases da política comunitária nestes domínios, contudo, a sua execução originava uma repartição desigual do encargo imposto individualmente aos EM, em que alguns assumiam uma parte desproporcionada das responsabilidades que beneficiaria, toda a Comunidade⁴⁸. O programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» (SOLID) é então criado para responder a essa necessidade.

O SOLID estruturou-se em mecanismos de solidariedade financeira (fundos) que visavam reforçar e apoiar a execução da política e da legislação comunitárias em quatro dimensões complementares da gestão dos fluxos migratórios:

- A gestão integrada das fronteiras externas, para assegurar um grau equivalente e uniforme de protecção nas fronteiras externas (Fundo Europeu para as Fronteiras Externas);

⁴⁵ COM(2007) 123 final, (p.2).

⁴⁶ Conselho Europeu em Novembro de 2004.

⁴⁷ COM(2007) 123 final, (p.54).

⁴⁸ COM(2007) 123 final, (p.3).

- A luta contra a imigração ilegal e, em particular, o regresso dos nacionais de países terceiros a residir ilegalmente na UE (Fundo Europeu de Retorno);
- A admissão e a integração de nacionais de países terceiros, em especial a sua integração social, cívica e cultural (Fundo Europeu para a Integração); e
- A política em matéria de asilo, (com base no Fundo Europeu para os Refugiados⁴⁹), direccionada ao apoio, desenvolvimento e execução de uma política comum europeia de asilo (Fundo Europeu para os Refugiados).

O programa SOLID contou com o montante global de 5.866 MEuros, dos quais 2.152 MEuros para a gestão das fronteiras externas.

A atribuição de recursos financeiros aos EM, no âmbito de cada fundo, definiu-se em função de critérios específicos e objectivos, sobretudo quantitativos, que se baseavam em dados de “stock” e dados de “fluxos”.⁵⁰

Com o objectivo de consolidar a realização a nível nacional de políticas comuns, a implementação dos fundos executou-se através da gestão partilhada. Cada EM implementava o fundo através de programas nacionais anuais na base de uma programação multianual onde aplicava as orientações estratégicas definidas em cada fundo, no contexto das suas necessidades específicas.

A responsabilidade pela realização (operacional e financeira) das acções financiadas estava afectada aos EM, ao passo que a responsabilidade pela execução orçamental era mantida pela Comissão (TCE, 2012).

4.2 Sistema nacional de gestão e controlo dos fundos SOLID

Para implementação dos fundos os EM tiveram de se adoptar medidas, criar e garantir o funcionamento correcto do sistema de gestão e controlo (SGC), pois “de acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade” os Estados deveriam ser os “principais responsáveis pela execução e pelo controlo das intervenções do Fundo”⁵¹.

⁴⁹ Decisão 2004/904/CE do Conselho, de 2 de Dezembro de 2004, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2005 a 2010 (JO L 381 de 28.12.2004 [COM(2007) 123final], p. 52.

⁵⁰ COM(2007) 123 final (p.6).

⁵¹ Preâmbulo da Decisão 574/2007 do Fundo Fronteiras Externas.

O SGC, previsto no acto de base de cada fundo⁵², a ser estabelecido pelos EM devia assegurar: a definição das funções dos organismos intervenientes no controlo e na gestão e a atribuição de funções no interior de cada organismo; o respeito do princípio da separação de funções entre esses organismos e no interior de cada um deles; procedimentos para assegurar a correcção e regularidade das despesas declaradas no âmbito dos programas anuais; sistemas e procedimentos que garantissem uma pista de auditoria adequada; e procedimentos de informação e acompanhamento relativamente a irregularidades e à recuperação dos montantes indevidamente pagos.

Juntamente com o Programa Anual, o EM apresentava à Comissão, uma descrição do seu SGC (descrição da organização, dos procedimentos da autoridade responsável, das autoridades delegadas e da autoridade de certificação, bem como dos sistemas de auditoria interna)⁵³, a partir do qual a COM se basearia para certificar de que a assistência financeira era utilizada pelo EM segundo as regras e os princípios necessários à salvaguarda dos interesses financeiros da UE. Prévio à aprovação do programa plurianual pela COM, cabia ao EM assegurar a eficácia do funcionamento do SGC, de acordo com os artigos 26º a 32º da decisão 574/2007 do FFE.

A responsabilidade pela execução do programa plurianual e dos programas anuais de cada um dos fundos estava afecto a três autoridades: Autoridade Responsável; Autoridade de Auditoria; e Autoridade de Certificação.

Através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 155-A/2006, é criada a Autoridade nacional Responsável (AR), designada por Estrutura de Missão de Gestão dos Fundos Comunitários (EMGFM), integrada no Ministério da Administração Interna (MAI), com a função exclusiva de assegurar a gestão técnica, administrativa e financeira do conjunto dos quatro fundos previstos no Programa SOLID⁵⁴.

À Estrutura de Missão foram cometidas as competências⁵⁵ de preparar a programação nacional anual e plurianual dos Fundos; organizar e publicitar o acesso ao financiamento; organizar os procedimentos de selecção; acompanhar a execução dos projectos co-financiados e assegurar a apresentação dos relatórios necessários à avaliação anual e plurianual; e assegurar a gestão técnica, administrativa e financeira dos fundos.

⁵² Art. 26º da Decisão 574/2007 do Fundo Fronteiras Externas.

⁵³ N.º 2, artigo 34º, Decisão 574/2007 do Fundo Fronteiras Externas.

⁵⁴ Annex 2 - Model Annual Programme (Revised Version) Community Funds Management Task Force (Estrutura de Missão para a Gestão do Programa Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios) of Ministry of Interior - YEAR COVERED: 2007, p. 2.

⁵⁵ N.º 3 da Resolução de Conselho de Ministros 155-A/2006, de 17 de Novembro.

Parte integrante da Estrutura, à Comissão Mista, órgão consultivo, competia intervir na fase de elaboração da programação e de aprovação dos projectos, acompanhar a execução dos Fundos e emitir pareceres sobre a evolução das prioridades dos investimentos nacionais nas áreas abrangidas pelos fundos⁵⁶. Este órgão, presidido pelo encarregado de missão integrava representantes dos membros do Governo com competências nas áreas de intervenção dos fundos (MAI, MNE, Presidência e MTSS).

Com uma vigência idêntica ao Programa, incluindo o período necessário ao encerramento definitivo das contas e à apresentação do respectivo relatório final (1º semestre de 2014), a EMGFM obteve o seu financiamento através das verbas previstas nos fundos para efeitos de assistência técnica e também das dotações provenientes do orçamento do MAI.

Beneficiando da experiência adquirida no âmbito do Fundo Europeu Refugiados (FER II), as funções inerentes à Autoridade de Certificação (AC) foram adstritas ao SEF⁵⁷.

Por seu turno as funções de Autoridade de Auditoria (AA) foram exercidas pela Inspecção-Geral de Finanças (IGF), entidade que tem como missão assegurar o controlo da administração financeira do Estado, nos domínios orçamental e financeiro, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira.⁵⁸

Este modelo previa a segregação total de papéis colocando a AR numa situação de total independência, tanto face a potenciais beneficiários de financiamento, como em relação à AC e à AA⁵⁹.

No decurso de uma nova fase do processo de reforma da administração pública, designado por PREMAC⁶⁰, foi determinado no artigo 16.º, n.º 2, alínea *b*) da Lei Orgânica do MAI⁶¹, a extinção da EMGFM com fusão das respectivas atribuições, no domínio da gestão técnica, administrativa e financeira de programas e fundos comunitários, na área de planeamento estratégico da Direcção Geral de Administração Interna (DGAI) e as de concepção, instrução, acompanhamento, preparação, programação e execução nacional anual e plurianual das

⁵⁶ N.º 9 da Resolução de Conselho de Ministros 155-A/2006, de 17 de Novembro.

⁵⁷ N.º 3 do artigo 4.º das Portarias 79/2008 de 25 de Janeiro (FFE), 78/2008 de 25 de Janeiro (FER), 97/2008 de 31 de Janeiro (FR) e 231/2008 de 10 de Março (FI).

⁵⁸ Decreto-Lei n.º 79/2007 de 29 de Março, n.º 1 e n.º 2 alínea d) – Lei orgânica da IGF.

⁵⁹ Fundo de Fronteiras Externas - Programa Anual 2007 (revisto), 2007, p.2. (anexo 2 do Decisão da Comissão 683 de 3.2.2010).

⁶⁰ O XIX Governo Constitucional aprovou, a 20 de Julho de 2011, em Conselho de Ministros, no âmbito do Compromisso Eficiência, as linhas gerais do PREMAC - Plano de Melhoria e Redução da Administração Central do Estado, tendo como objetivos: a racionalização e redução das estruturas da Administração, com aumento da sua eficiência de actuação; a promoção de uma melhor utilização dos recursos humanos do Estado; e a redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas e dos cargos dirigentes.

⁶¹ Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro.

candidaturas a financiamento relativamente a fundos comunitários e outros financiamentos internacionais na Secretaria Geral do MAI⁶².

Com a extinção da DGAI (Dezembro 2013) e a integração das suas competências na Secretaria Geral do MAI, este organismo passou a responder, a nível nacional, através da Divisão de Serviços de Fundos Comunitários, pela gestão dos fundos adstritos à segurança interna.

4.2.1 Avaliação ao Sistema de Controlo e Gestão Nacional

Cabia à AR apresentar à Comissão a descrição do sistema⁶³, podendo esta “solicitar esclarecimentos e propor medidas destinadas a dar cumprimento ao disposto no acto de base. No seguimento da entrega pela AR à Comissão do descritivo do SGC revisto, Portugal recebeu as visitas dos auditores da Comissão em Maio de 2008⁶⁴ e em Março de 2012.

No âmbito da primeira auditoria os auditores questionaram a AR quanto ao seu papel como executante (beneficiária), pois de acordo com a sua interpretação do n.º3 do art.7º da Dec.456/2008 FFE, algumas das acções, no caso do FFE e Retorno, apenas poderiam ser realizadas por forças de segurança que caíam sob a responsabilidade política do MAI o que no seu entender deixava implícito a actuação da AR como executante. A AR argumentou não ser entidade executante por ter o seu mandato definido na Resolução de Conselho de Ministros⁶⁵, com as suas tarefas circunscritas ao previsto na base legal dos fundos.

Os auditores apontaram também: a necessidade de criação de uma aplicação contabilística da AR para garantir uma maior eficiência financeira; a necessidade de haver um maior cuidado em termos da avaliação do programa e não apenas de monitorização, pois esta providenciaria uma visão objectiva do impacto das actividades face ao objectivo geral dos fundos; e a necessidade de criação de um registo de irregularidades.

No final da visita, foi acordada a apresentação à COM, pela EMGFM, de uma nova descrição, revista, do SGC.

⁶² Ministério da Administração Interna, Direcção-Geral de Administração Interna Despacho n.º 12135/2013, Diário da República, 2.ª série, n.º 184, de 24 de Setembro.

⁶³ N.º 1, artigo 20º da Decisão 456/2008.

⁶⁴ Auditoria preliminar ao Sistema de Gestão e Controlo (Relatório CE) – 29 e 30 Maio 2008, Direcção Geral Justiça, Liberdade e Segurança - Unidade Orçamento e Controlo

⁶⁵ Resolução do Conselho de Ministros 155-A/2006, de 17 de Novembro.

Em Março de 2012⁶⁶ Portugal recebeu nova visita dos auditores⁶⁷ da COM teve como objectivo avaliar o funcionamento do SGC apresentado na versão revista de 9 de setembro de 2008⁶⁸.

Nas conclusões apresentadas, a COM considerou que o SGC estava a funcionar parcialmente, havendo a necessidade de proceder a melhorias substanciais, designadamente:

1. Falta de recursos humanos na AR;
2. A independência da AC não foi garantida (FFE de 2007 e 2008);
3. Despesa não elegível não identificada durante as auditorias realizadas pela AA;
4. Controlos de primeiro nível reportados como auditorias de controlo / não houve controlos de segundo nível em 10% dos custos elegíveis para cada PA, conforme requerido legalmente;
5. Interpretação incorrecta de entidade adjudicante;
6. Critérios de selecção publicados diferentes dos utilizados para avaliar as candidaturas;
7. Não publicação nas aberturas de concurso dos critérios de atribuição;
8. Conteúdo dos contratos com falta de elementos exigidos nas bases legais;
9. Número insuficiente de controlos de monitora *on-the-spot*;
10. Regras de elegibilidade não são completamente incluídas no âmbito do trabalho dos auditores externos;
11. Supervisão limitada da AR do trabalho realizado pelos prestadores externos;
12. Separação de funções entre a AR e a AA não evidente;
13. AC não tem em consideração os resultados das auditorias realizadas pela AA.

No relatório elaborado foram apresentadas recomendações para cada um dos pontos identificados.

No seguimento das conclusões apresentadas a COM aplicou taxas correctivas⁶⁹ aos PA de 2008 e 2009, remetidos à COM em 2013 e 2014, por esta considerar que Portugal não tinha assegurado as alterações indicadas para um melhor funcionamento do SGC.

⁶⁶ Final audit report – European Refugee Fund (ERFIII), European Fund for the Integration of third-country nationals (IF), European Return Fund (RF) and External Borders Fund (EBF) 26 – 29 March 2012.

⁶⁷ Unidade ‘Budget, control and Ex-post audits’ da Direcção de Recursos Partilhados da Direcção Geral dos Assuntos Internos e Justiça da Comissão.

⁶⁸ Em cumprimento das recomendações apresentadas pela Comissão aquando da avaliação de Maio de 2008.

4.3 Aplicação do Fundo Fronteiras Externas em Portugal (2007-2011)

O Fundo de Fronteiras Externas (FFE), primeiro instrumento da UE consagrado ao financiamento da gestão das fronteiras externas, visou promover a solidariedade entre os EM através da partilha da responsabilidade na protecção das fronteiras externas e do reforço das capacidades para executarem as tarefas decorrentes do acervo de Schengen (COM, 2014, p.3).

Integrado no programa geral “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios” (SOLID), o FFE foi criado através da Decisão n.º 574/2007/CE, de 23 de Maio. Este atribuía apoio a acções nacionais no âmbito de cinco prioridades⁷⁰:

1. O estabelecimento do sistema comum integrado de gestão das fronteiras (controlos das pessoas e vigilância das fronteiras externas);
2. O desenvolvimento e a criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas;
3. A emissão de vistos e o combate à imigração ilegal;
4. O estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos.
5. A aplicação eficaz e eficiente dos instrumentos jurídicos comunitários relevantes no domínio das fronteiras externas e dos vistos (COM, 2014).

A gestão nacional do fundo assentou na preparação e aprovação de programas nacionais onde o EM apresentava “um projecto de programa plurianual”⁷¹, no qual se ilustrava a situação nacional definindo-se a partir desta as áreas prioritárias a intervir e se fixava a estratégia de desenvolvimento, a qual se constituía como quadro para a preparação da execução das acções elencadas nos programas anuais.

⁶⁹ Taxas de correcção devem de ser consideradas quando COM identifica falhas que fazem com que não seja realizado adequadamente o controlo especificamente requerido pelos regulamentos aplicáveis. As taxas também são consideradas quando COM identifica deficiências graves no SCG resultante de falhas graves das regras ou quebra do princípio de boa gestão financeira. Também se aplicam se o EM detecta falhas no Sistema mas não as resolve atempada e correctamente. Taxa de correcção também se aplica em situações específicas de irregularidades.

O valor da taxa depende do grau do risco de perda a que o orçamento da UE esteve exposto devido à deficiência do controlo. A correcção também deve respeitar ou estar em concordância com o princípio de proporcionalidade. O valor de 10% aplica-se quando o SCG não funciona ou funciona muito mal ou é completamente ineficiente a determinar a elegibilidade do pedido ou prevenção da irregularidade.

⁷⁰ Decisão n.º 2007/599/CE que aplica a Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aprovação de directrizes estratégicas para o período 2007-2013.

⁷¹ Art.º 21 n.º1, Decisão n.º 574/2007/CE do Fundo Fronteiras Externas

Propunha o programa plurianual nacional que a actuação para 2007-2013, ao nível das “diferentes plataformas do sistema de controlo e vigilância de fronteiras externas” e em “termos de política sectorial nacional”, se centrasse em processos que introduzissem e reforçassem “factores de modernização, em conjugação com o recurso a tecnologias inovadoras e inteligentes, (...) favorecendo a interoperabilidade entre os diversos componentes do sistema” (EMGFM, 2007, p.18).

Com vista ao estabelecimento gradual de um sistema comum de gestão de fronteiras externas e ao reforço dos controlos e da vigilância nas fronteiras, foram seleccionadas de entre as prioridades apontadas pelo FFE, o (1) apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão de fronteiras, o (2) apoio ao desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas nas fronteiras marítimas meridionais dos EM e o (4) apoio ao estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos. Considerou-se que responderiam às prioridades de execução definidas, “no quadro do Programa do Governo e das prioridades definidas pelo Ministério da Administração Interna, em matéria de segurança e controlo de fronteiras, para o período 2007-2013” (EMGFM, 2007, p.23 e 24).

Com este fim definiu-se um conjunto de objectivos operacionais, repartidos pelos três domínios. O primeiro domínio enuncia, entre outros, a conclusão da segunda fase do Sistema de Informação Schengen (SIS II), a implementação da componente nacional do VIS⁷², o desenvolvimento da componente nacional do Sistema FADO⁷³, modernização e harmonização dos equipamentos de análise e perícia documental, e a instalação do Registo Automático de Passageiros Identificados Documentalmente (RAPID) (EMGFM, 2007).

No segundo domínio, referente à vigilância de fronteiras é indicada a utilização de novos componentes tecnológicos e aplicativos do novo sistema SIVICC⁷⁴, a instalação e modernização de postos de observação, designadamente a adaptação de infra-estruturas existentes de suporte ao funcionamento do sistema SIVICC, o reforço de meios móveis e das capacidades dos serviços de vigilância e patrulhamento e a promoção da formação especializada do pessoal afecto à actividade de vigilância e controlo (EMGFM, 2007).

⁷² Visa Information System.

⁷³ False and Authentic Documents Online.

⁷⁴ Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa.

Por fim, em termos dos serviços consulares, apontam-se como objectivos operacionais o desenvolvimento de uma nova geração de rede de pedidos de vistos, possibilitando o acesso directo dos postos consulares ao Visa Information System (VIS) e ao SIS, e a adaptação e reestruturação do sistema de rede de pedidos de visto (EMGFM, 2007).

Considerou-se, atendendo ao montante do Fundo, que seria dada a seguinte afectação, por prioridade:

1 – 38% do Fundo, num investimento total (nacional e comunitário) de cerca de 17,4 MEuros, para a modernização da gestão do controlo de fronteiras;

2 - 42% do Fundo, num investimento total (nacional e comunitário) de cerca de 19,5 MEuros, visando o reforço e modernização do sistema de vigilância e controlo da fronteira externa marítima; e

4 - 14% do Fundo, num investimento total (nacional e comunitário) de cerca de 6,5 MEuros, para assegurar o desenvolvimento das componentes nacionais relativas ao SIS e ao VIS.

Atribuindo-se o valor remanescente (6%) à assistência técnica (EMGFM, 2007).

Tabela 2 - Plano Financeiro Indicativo

Programa Plurianual – Draft do Plano Financeiro Contribuição Comunitária								
Fundo Fronteiras Externas								
<i>(em mil euros – preços correntes)</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Prioridade 1	1.111,53	1.079,82	1.360,31	1.412,02	1.813,54	2.591,52	3.653,28	13.022,01
Prioridade 2	1.250,47	1.214,80	1.530,35	1.588,52	2.040,23	2.915,46	4.109,94	14.649,76
Prioridade 4	416,82	404,93	510,12	529,51	680,08	971,82	1.369,98	4.883,25
Assistência Técnica	241,42	235,45	288,23	297,96	220,16	301,20	411,80	1.996,22
Total	3.020,25	2.935,00	3.689,00	3.828,00	4.754,00	6.780,00	9.545,00	34.551,25

Fonte: Quadro Financeiro - Programa Plurianual (EMGFM, 2007)

Aplicação do FFE no período de 2007 a 2011

Em cada Programa Anual (PA) foi dada expressão operacional às linhas de actuação definidas para os três referidos domínios, corporizando-se as acções planeadas, assegurando-se o seu ajustamento às prioridades de investimento nacional, no decurso do período de 2007-2013.

É no âmbito dos programas anuais, coordenados pela Autoridade Responsável (EMGFM), que analisamos os projectos aprovados no período de 2007 a 2011, assim como as verbas adstritas anualmente as quais constituem o anexo 2 deste estudo.

No âmbito dos 5 PA (2007-2011) foram contemplados a financiamento um total de 31 projectos, que se dividiram pelas três prioridades definidas, merecendo alguns deles aqui destaque.

Na prioridade 1 “Sistema de gestão integrado de fronteiras”, a aposta centrou-se na modernização e melhoria das instalações dos postos de fronteira aéreos e marítimos. Nos anos de 2007, 2008 e 2011 o financiamento dirigiu-se sobretudo para a implementação do sistema RAPID, projecto liderado pelo SEF, que veio antecipar uma das prioridades estratégicas da UE em matéria de controlo automático de fronteiras (EMGFM, 2010).

Com o objectivo de reforçar os procedimentos de intercâmbio de informação entre as várias entidades que respondem pela segurança dos portos e aeroportos, em 2008 foi financiado o projecto, liderado pela PSP, de apoio ao sistema de vigilância das fronteiras externas aeroportuárias (fase 1).

Em 2008, face à necessidade de reforçar a capacidade nacional para participar e contribuir ao nível da cooperação operacional com a Frontex, foi financiada a aquisição de meios adequados (SEF).

A prioridade 2 “Apoio ao desenvolvimento e implementação de um sistema europeu de vigilância das fronteiras externas (...)” visou um conjunto diversificado de acções incidindo sobretudo na aquisição de equipamento para vigilância de fronteira. Os projectos liderados pela GNR, “Open Sea” e “Morcego & Mobile”, foram considerados a financiamento de forma faseada ao longo dos PA de 2007, 2008 e 2011, atenta a complexidade dos procedimentos concursais de aquisição de equipamentos. O projecto “Open Sea” visou a aquisição de equipamento destinado a melhorar a capacidade da GNR na vigilância marítima, rondas e acções de intervenção. O projecto “Morcego & Mobile” visou a aquisição de equipamento para aumentar a capacidade operacional das intervenções de vigilância a partir da costa (EMGFM, 2010).

Quanto à prioridade 4 “Apoio ao estabelecimento de sistemas IT necessários à implementação de instrumentos comunitários nas áreas das fronteiras externas e dos vistos” foi sobretudo contemplado, nos PA de 2007 a 2010, a aquisição de equipamento para intercâmbio de informação para o desenvolvimento das componentes portuguesas para os sistemas de informação, designadamente o Sistema de Informação Schengen (SIS) e o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) (EMGFM, 2010). Banco de dados em larga escala, o SIS II, permitiria às autoridades competentes dos EM, através de um processo de inquérito automático, pesquisar e obter indicações sobre pessoas e objectos.

O VIS, por seu turno, sistema de grande escala para a troca de dados sobre vistos entre EM Schengen, permitia inserir, actualizar e consultar dados (informação biométrica) sobre vistos (EMGFM, 2010).

Ambos os projectos foram implementados de forma gradual, pelo SEF e a DGACCP⁷⁵ entre 2007 e 2011.

Tabela 3 – Contribuições do Fundo

Anos	Contribuição ¹ disponibilizada FFE	Contribuição final FFE	Contribuição Nacional	Total ²
2007	3.020.245,86€	2.790.659,50€	3.317.171,76€	6.107.831,26€
2008	2.935.000,14€	4.117.696,40€	2.830.641,13€	6.948.337,53€
2009	3.374.227,07€	810.000€	270.000€	1.080.000,00€
2010	2.581.896,92€	1.038.449,90€	5.342.116,01€	6.380.565,91€
2011	3.156.378,24€	1.578.179,32€	2.259.917,42€	3.838.096,74€
Total	15.067.748,23€	10.334.985,12€	14.019.846,32€	24.354.831,44€

1- Fonte: Migration and Home Affairs da Comissão ⁷⁶.

2- Fonte: DGAI/MAI⁷⁷.

⁷⁵ Direção Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas.

⁷⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/portugal/index_en.htm (consulta a 17 Julho 2016).

⁷⁷ <http://www.fundoscomunitarios.dgai.mai.gov.pt/proquadro/FunEurFroExternas/ProAprovados/Paginas/default.aspx>

5. Avaliação do processo da gestão dos fundos comunitários através da análise de dados

O presente estudo assenta na informação obtida através de **consultas** realizadas junto das entidades beneficiárias (GNR, PSP e SEF), das que integraram o sistema de gestão e controlo (EMGFM, IGF e SEF) e do representante, à data, da tutela ministerial da administração interna. Estas tiveram como objectivo a construção dos conceitos de segurança interna e fundos comunitários à luz da experiência adquirida com a implementação dos fundos SOLID, em concreto o Fundo Fronteiras Externas.

Como resultado da informação apurada, duas tabelas, estruturam de forma sumária, para cada conceito, os dados mais relevantes. A primeira identifica as similitudes e divergências nas respostas e a segunda elenca as dificuldades enunciadas, permitindo responder à questão de base do presente estudo: Quais os principais constrangimentos identificados pela GNR, PSP e SEF na aplicação dos fundos comunitários, disponibilizados entre 2007 e 2011, para a segurança interna?

Face à pertinência da informação recolhida junto das entidades beneficiárias e do SGC, a mesma foi trabalhada para ser devolvida à tutela então em exercício de funções (MAI), constituindo um complemento relevante no apuramento da posição e entendimento do representante ministerial em relação ao financiamento comunitário, ponto 4.3 deste capítulo.

5.1 Análise de Conteúdo

Com o objectivo de analisar individualmente os conceitos de Segurança Interna e Fundos Comunitários, foram definidos para cada, um conjunto de dimensões subdivididas por sua vez em questões que visaram recolher e compreender as percepções das entidades beneficiárias e das autoridades do sistema de gestão e controlo.

O conceito segurança interna foi analisado através das dimensões: estratégia nacional; forças e serviços de segurança; e política de investimento. O conceito de fundos comunitários foi analisado através das dimensões: objectivos de aplicação; regras de aplicação da UE; valores financeiros; gestão nacional; implementação dos projectos; resultados obtidos (avaliação); e soluções a apontar.

Fruto da colaboração das **entidades consultadas**, foi possível reunir uma vasta informação, de entre a qual foi trazida à colação a mais relevante, não obstante todos os elementos recolhidos constituírem parte integrante deste trabalho encontrando-se disponíveis no anexo 1.

Segurança Interna

A partir das três dimensões definidas, pretendeu-se conhecer a interacção entre a disponibilidade de fundos e a actuação nacional quer ao nível da estratégia nacional, das forças de segurança e da política de investimento.

Face a eventuais orientações sobre a aplicação dos fundos de gestão nacional procurou-se saber se estas concorriam para a Estratégia Nacional.

A GNR não respondeu. A PSP reconhece que “desde o Quadro Comunitário de Apoio IV, em especial no âmbito da EMGFM a aplicação dos fundos assentou numa estratégia nacional, neste caso em específico no âmbito da Segurança”. Candidataram-se, “de forma seletiva, aos programas que se aproximavam da estratégia do MAI designadamente os que permitiam valorizar o potencial humano, aprofundar a modernização administrativa e a simplificação de procedimentos, (...), incrementando a qualidade do serviço prestado ao cidadão.” Mais refere que desde o Quadro Comunitário de Apoio IV sempre promoveu “uma análise criteriosa dos projetos que submeteu a cofinanciamento, sustentada nos seguintes princípios: alinhamento com a estratégia; impacto real para a PSP; prioridade de realização; e análise e sustentabilidade financeira.”

O SEF aponta que as orientações do MAI estavam expressas nos programas anuais e plurianuais definidos para os fundos SOLID, onde se encontravam estabelecidas as prioridades e acções a realizar.

A partir da dimensão forças e serviços de segurança (FSS) pretendeu-se conhecer qual a sua actuação face à disponibilidade dos fundos. Questionou-se sobre a motivação das respectivas chefias máximas para apresentarem projectos.

A GNR “teve desde o início da apresentação dos fundos comunitários, em particular o Quadro Financeiro Plurianual 2007-2013, especial interesse em recorrer a esta forma de financiamento”.

Para a PSP a presença constante, na sua gestão do “paradigma de contenção orçamental e de austeridade” exigiu um amplo rigor, conduzindo ao equacionamento de “outras formas alternativas de financiamento disponíveis”, nomeadamente os fundos comunitários. Reconhece que o facto da despesa global assentar na sua “grande maioria (cerca de 93%) em gastos com pessoal” limitou fortemente o “desenvolvimento de projetos nevrálgicos”, assim

“o recurso aos Fundos Comunitários foi a forma possível de ultrapassar essas limitações”, levando a que tomassem a “dianteira em vários domínios estratégicos na área da segurança”. Foi através da disponibilidade dos fundos, sobretudo ao nível do FFE, que o SEF “decidiu realizar alguns investimentos” de forma a otimizar “os processos de controlo de fronteira” para os tornar mais céleres e seguros. Simultaneamente, também se procedeu a “algumas reformas nas infraestruturas para adaptar essas unidades aos equipamentos novos.”

Face à motivação para utilizar os fundos, pretendeu-se apurar se o interesse das chefias das três FSS esteve presente desde o início ou se foi gradual e neste caso o que terá influenciado.

Indica a GNR que da parte do Comando Geral “houve sempre interesse”, contudo nem sempre os fundos disponíveis corresponderam aos interesses da instituição. Por outro lado identificou “haver internamente alguma dificuldade em termos de recursos humanos” o que levou a que para suprir essas situações, tivessem “procurado mudar o seu paradigma de atuação neste domínio traçando um plano estratégico” que permitisse, “face à disponibilização de fundos, avaliar o seu interesse e apresentar projetos, desenvolvendo uma ação mais reativa.”

O interesse nos fundos refere a PSP, surgiu em 2003 com o “início de um novo ciclo de revolução tecnológica, tendo ao longo dos anos sido reforçado, à medida que a instituição foi constatando os benefícios da utilização dos fundos e à medida que foi aprendendo a melhor gerir a carga burocrática associada aos mesmos.” Como marco “recente desta evolução gradual foi a centralização no Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico e Financeiro de toda a parte administrativa e burocrática de gestão dos fundos, em face do volume de projetos existentes, dos valores monetários em causa e da necessidade de coordenação.” Pretendeu-se também assegurar “a memória institucional na vertente administrativa de gestão dos fundos motivada, essencialmente, por alterações organizacionais e transferência de conhecimento.”

Face aos resultados positivos alcançados com a aplicação dos fundos, deu-se um “reforço de competências para a gestão dos fundos” permitindo a realização de mais projectos.

O SEF referiu ter havido “sempre interesse” na utilização dos fundos comunitários.

Considerando o interesse das FSS na utilização dos fundos comunitários, questionou-se se foram apresentadas mais candidaturas ou se ocorreram adaptações internas nas FSS.

Para a GNR sempre existiu interesse, porém identifica algumas limitações resultantes de “problemas de orçamento em termos de investimento” e da ausência de “financiamento para os recursos humanos, ou seja, nunca pode beneficiar de mais colaboradores para a realização/execução dos projetos, tendo sempre que contar com o efetivo existente” o qual foi sendo, continuamente substituído, por ter de integrar novas funções.

Quanto à PSP, esta refere que “para além da realização de mais candidaturas foram realizados alguns ajustamentos organizacionais que visaram intensificar uma efetiva e perene atenção aos fundos comunitários assim como reforçar os mecanismos de coordenação dos projetos tendo em conta a visão estratégica prosseguida.” Salienta a PSP que “inicialmente a coordenação era feita através de grupos de trabalho criados para o efeito e que, trabalhavam em acumulação com outras funções e, presentemente, os fundos comunitários estão explanados nas competências do Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico e Financeiro”⁷⁸.

O SEF assinala as alterações ocorridas ao nível da sua orgânica com o surgimento inicial de uma equipa de trabalho dedicada à apresentação de candidaturas que veio dar origem “aquando da publicação da lei orgânica do SEF⁷⁹, ao Núcleo de Projectos integrado no Gabinete de Estudos, Planeamento e Formação”.

Por fim procurou-se saber se as Direcções/Comando consideravam importante a disponibilidade financeira de fundos para a sua actuação e o que seria necessário para melhor os utilizarem.

A GNR reconhece a sua importância e assinala o facto de terem trabalhado para “mudar o seu paradigma face à disponibilização dos fundos comunitários, traçando, (...), um plano estratégico de atuação da GNR até 2020, à luz do qual passa a ser avaliado o seu interesse em beneficiar dos fundos que venham a ser disponibilizados.” Para melhor beneficiar destas linhas de financiamento, adoptou uma abordagem pro-activa, “definindo a instituição o caminho a seguir, os fundos constituam um complemento relevante para a concretização dos seus objetivos”, não uma condicionante da sua actuação.

⁷⁸ Despacho n.º 19935/2008, de 17 de julho, alterado e republicado pelo Despacho n.º 11714/2010, de 23 de junho, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 139, de 20 de julho de 2010, e pelo Despacho n.º 5827/2012, publicado no Diário da República 2.ª série - N.º 86 - 3 de maio de 2012.

⁷⁹ Decreto-Lei 240/2012 de 6 de novembro (3ª alteração do Decreto-Lei 252/2000 de 16 de outubro).

A PSP reitera, nesta questão, o reconhecimento que “o recurso aos fundos é essencial para o desenvolvimento de investimentos (...) em face da típica estrutura do orçamento.” Contudo considera que a sua utilização esteve “mais condicionada às regras orçamentais nacionais e menos às regras intrínsecas dos próprios regulamentos dos fundos.” Aponta nessa medida que “para uma maior flexibilização na utilização dos fundos a intervenção poderá ser feita a dois níveis: na regulamentação nacional e na comunitária.” Na “regulamentação comunitária seriam úteis alterações em dois níveis e em simultâneo, por um lado, que os adiantamentos concedidos fossem em maior percentagem dos montantes elegíveis e, por outro, que os montantes cofinanciados tenham também um maior peso (...). Estas alterações permitiriam sanar as dificuldades em assegurar a contrapartida nacional.”

Quanto à “vertente da regulamentação nacional, (...) as regras orçamentais não incentivam à utilização de financiamento comunitário, porquanto não permite a integração no orçamento do ano seguinte dos saldos provenientes das Receitas Gerais afetas a projetos cofinanciados (os resultantes da componente comunitária são por natureza automaticamente libertos).” Considera que “seria assim de todo útil que estes saldos transitassem automaticamente de ano económico e pudessem ser utilizados noutros projetos, independentemente da sua tipologia e da origem da contrapartida nacional (Receitas Próprias ou Receitas Gerais)”. No que concerne à “perspetiva contratual” refere haver a necessidade de “inúmeros pareceres para iniciar os procedimentos contratuais, os quais são frequentemente demorados e atrasam a realização dos projetos”. Considera que “seria útil que existissem prazos máximos para que as autoridades competentes dessem os respetivos pareceres, sempre que se tratem de procedimentos associados a financiamento comunitário.”

O SEF refere que “apesar de no princípio não ter existido uma cultura da importância destes recursos, o certo é que a mesma foi rapidamente emergindo à medida que houve uma melhor percepção dos fluxos financeiros que começaram a ser disponibilizados pela COM.” Face aos “constrangimentos financeiros” que se começaram a sentir a partir de 2009 passou a haver uma “redução do investimento” situação a que o SEF não foi alheio, “pois o valor da contrapartida nacional a ser suportado (...), levou a uma maior racionalização dos recursos financeiros, para além dos constrangimentos orçamentais e processuais que foram implementados na altura pelo Ministério das Finanças.” Mais refere “que em termos organizacionais a estrutura existente (inorgânica) tinha falta de recursos humanos e a sua actuação/competência era limitada.”

Com base nos elementos apurados, procede-se à sua consolidação numa tabela que identifica a posição apresentada por cada uma das entidades **consultadas**, agregando-se face às similitudes e divergências identificadas em cada uma das dimensões.

Tabela 4 – Segurança interna, identificação de semelhanças e diferenças

	Dimensões	Semelhanças	Diferenças
Segurança interna	Estratégia nacional	PSP e SEF, as orientações do MAI eram concordantes com a estratégia nacional e foram expressas nos programas plurianuais. Não houve convites para apresentação de projectos específicos.	
	Forças e Serviços de Segurança	GNR, PSP e SEF, tiveram interesse em beneficiar dos fundos disponíveis. Para corresponder a esse interesse foram adoptadas estratégias internas: GNR definiu os fundos como um instrumento complementar à estratégia definida pela instituição; PSP e SEF atribuíram competências de gestão dos projectos a unidades orgânicas específicas.	
	Política de investimento	(questão apenas colocada à tutela)	

Fundos Comunitários

Para a percepção deste conceito, procurou-se compreender quais foram os objectivos subjacentes à aplicação dos fundos, como decorreu a execução das regras comunitárias, qual a apreciação face aos valores financeiros disponibilizados e como decorreu a gestão nacional da implementação dos projectos.

Direccionado para apoiar áreas específicas questionou-se se os objectivos de aplicação do financiamento comunitário correspondiam às áreas de interesse/estratégicas para a FSS.

Face às amplas atribuições e competências da GNR as várias linhas de financiamento divulgadas pela UE “são muitas vezes do interesse desta Instituição, mais concretamente o quadro SOLID enquadra-se” no âmbito das responsabilidades da Unidade de Controlo Costeiro “(...) motivo pelo qual foram definidos e apresentados em diversos Programas anuais” do FFE, os projectos “Open Sea” e “Morcego Mobile”.

A PSP reconhece que os fundos abraçaram um “conjunto alargado de áreas com interesse estratégico”, contudo “por vezes em sede de elaboração da regulamentação específica de cada um dos programas operacionais não está claramente previsto o enquadramento” para as necessidades daquela instituição. Considera ser “útil que o MAI assumisse um papel mais ativo no âmbito da regulamentação específica.”

O SEF afirma que os fundos SOLID correspondiam às suas “áreas de competência.”

Para implementação dos fundos, um conjunto de regras de âmbito comunitário e nacional deveriam ser cumpridas para rigor financeiro e técnico na implementação das actividades previstas, procurou-se conhecer como decorreu a aplicação dessas regras.

A EMGFM não respondeu. A GNR assinalou o facto de dispor de um “orçamento grande” que lhe permitiu “reafectar as verbas” quando necessário e ter margem de manobra “para ajustar a reafecção das verbas orçamentadas.” Contudo identifica a Contratação Pública como uma das dificuldades, sobretudo quando extravasava as suas competências “para o desenvolvimento do procedimento aquisitivo”, pois obrigava a “recolher os devidos pareceres de diferentes entidades supervisoras dos processos”, dificultando a gestão dos prazos “para a atempada conclusão dos processos, em concordância com os limites definidos pelos Programas Anuais.”

A PSP neste âmbito reitera a sua afirmação de que “as regras nacionais acabam por ser mais restritivas que o normativo dos fundos.”

Para o SEF as regras comunitárias foram fáceis de aplicar e eram claras, porém estas “nem sempre” se enquadravam com as regras nacionais.

A IGF entende que as normas da UE eram claras e estavam enquadradas com as normas nacionais.

Na dimensão “valores financeiros” procurou-se aferir quanto à contribuição nacional, sobre a capacidade financeira dos beneficiários para suportar esse encargo financeiro.

A EMGFM aponta como um dos “motivos de desistência” o facto de “os beneficiários não disporem de contrapartida nacional.” Explica que apesar de no início da “apresentação das candidaturas” demonstrarem a “afetação da contrapartida nos seus orçamentos (...) ao serem confrontados com novas prioridades, reafectam esses montantes para outras rubricas (o caso dos recursos humanos)” ficando sem capacidade para suportar a contrapartida prevista.

A GNR explicou que quando “as transferências dos pré-financiamentos” não se encontravam previstas no Orçamento em vigor, davam lugar à disponibilidade orçamental havendo necessidade de em algumas situações recorrer ao seu “próprio orçamento”, na fonte de financiamento nacional.

A PSP respondeu que teve capacidade financeira “mas com prejuízo da realização de outros investimentos previstos.”

O SEF por seu turno referiu que a disponibilidade financeira na maioria dos casos existia sendo inclusive uma “condição *sine qua non*, para os projectos serem aprovados”, a contribuição nacional estar garantida.

Na dimensão “gestão nacional”, procurou-se conhecer junto das entidades beneficiárias como se organizaram internamente para executarem os projectos, nomeadamente, aferir se estes tiveram capacidade para uma execução técnica e financeira.

Para a EMGFM, enquanto AR, identifica algumas das dificuldades, sentidas pelos beneficiários, designadamente, “em termos orçamentais, nos procedimentos que não foram

realizados em tempo, na alteração dos objetivos inicialmente definidos, na entrega tardia ou incompleta dos documentos e na falta de recursos humanos.”

A GNR refere que na generalidade “teve capacidade para execução dos projetos”, porém aponta “algumas dificuldades que se verificaram ao nível do seguimento dos mesmos” e que se deveu ao “envolvimento dos recursos humanos que não se encontravam sensíveis para estas questões condicionando a consolidação das equipas de trabalho na execução dos mesmos.”

Indica a PSP que a “taxa de sucesso dos projetos que (...) submeteu a financiamento é bastante elevada”. Assinala constrangimentos “ao nível da capacidade (recursos humanos existentes) para arrancar com os projetos, tanto na vertente de contratação como na vertente técnica de suporte.”

Para o SEF houve de um modo geral capacidade para execução dos projectos, contudo “as maiores dificuldades existiram no âmbito do FFE.”

Na dimensão “implementação dos projectos” teve-se como objectivo conhecer de que forma as entidades realizaram os projectos e em concreto quais foram os constrangimentos sentidos.

Na EMGFM “os constrangimentos foram sentidos ao nível da gestão, organização e capacidade técnica dos recursos humanos; na falta de recursos humanos; na elevada rotatividade do pessoal” conduzindo à perda do conhecimento adquirido. “Também a falta de conhecimento dos fundos comunitários; dos procedimentos; e na falta de competências.” Por outro lado identifica “ao nível do procedimento de contratação pública” problemas como o “não cumprimento dos procedimentos legais e comunitários”, o que levou a que as despesas associadas não fossem consideradas elegíveis.”

Ao nível da própria Estrutura, indica o facto de não possuir “autonomia para a contratação de recursos humanos.”

A GNR aponta constrangimentos “ao nível organizacional” situação decorrente do “peso da instituição”, que dificulta a capacidade célere de resposta em termos operacionais. Contudo, procuraram designar “um gestor de projeto e peritos técnicos”, cabendo ao gestor de projeto “liderar a equipa o qual articula a execução do projeto com a DPERI, que dá apoio e disponibiliza informação financeira sobre o andamento do mesmo.”

Para a PSP “os entraves ocorridos em alguns projetos” deveram-se a situações como a ausência de uma identificação clara da “intervenção e o papel de cada serviço e de cada pessoa no projeto” e a “ (...) falta de instrumentos de monitorização.”

O SEF referiu que os constrangimentos foram sentidos em termos de “exequibilidade a nível financeiro por se tratarem de projetos plurianuais” e ao nível da morosidade da COM na aprovação dos “programas anuais condicionando o início dos processos de contratação”

A IGF, enquanto AA, refere os constrangimentos financeiros sentidos ao nível dos beneficiários, em concreto a disponibilidade para cumprirem a contribuição nacional.

Sobre a questão se ocorreram desistências de projectos aprovados e a que se deveram, a EMGFM referiu que “um dos grandes motivos de desistência deveu-se ao facto de os beneficiários não disporem de contrapartida nacional.” Ao serem “confrontados com novas prioridades,” reafectaram esses montantes a outras rubricas. Refere também que “após aprovação não conseguiram finalizar os projectos” dentro do prazo, devido “em algumas situações à morosidade nos procedimentos de contratação mas também à aprovação tardia dos financiamentos.”

A GNR indica que não foi realizado um projecto do PA de 2010 “por não haver tempo útil para a sua finalização, em resultado dos procedimentos inerentes à contratação pública que se teriam de realizar.”

A PSP assinala que ocorreram apenas dois casos, um “fruto da reclamação ocorrida em sede do procedimento contratual e outro, em que ocorreu a devolução dos fundos, em razão de irregularidades detetadas em sede de contratação pública.”

O SEF identificou o PA de 2011 em que não houve “capacidade para fazer todas as aquisições previstas nos projetos apresentados por apenas dispor de seis meses para tal.”

Com a análise do processo de gestão e implementação dos fundos comunitários pretende-se compreender o seu impacto através da dimensão “resultados obtidos”, designadamente a experiência adquirida e o impacto dos projectos no desenvolvimento de competências das FSS.

A GNR afirma que os projectos tiveram impacto positivo no exercício das suas competências tendo contribuído “para a ação da GNR no domínio da vigilância da costa marítima.”

A PSP considerou não existir informação consolidada para responder, porém “empiricamente pode-se afirmar que o impacto é genericamente positivo e que os projetos foram relevantes.”

O SEF assinala o impacto dos projectos “ao nível de segurança e controlo de fronteiras, agilização nos encargos suportados com as medidas de afastamento e/ou de integração” de cidadãos estrangeiros.

Por fim, na análise do conceito fundos comunitários, tomou-se em apreciação as “soluções apontadas” com vista a conhecer como consideravam os beneficiários se poderia tirar melhor partido dos fundos e otimizar no futuro a sua utilização.

Para a EMGFM as soluções passavam pela “capacidade financeira e organização dos serviços” e por “maior programação.”

Quanto à GNR considera que deveria de ter havido “maior articulação entre os Ministérios envolvidos, nomeadamente o MAI e o MF, no que concerne às questões ligadas com a orçamentação das despesas e o desenvolvimento dos processo aquisitivos.”

A PSP reitera a necessidade de ao nível da regulamentação comunitária, ser assegurado uma maior percentagem dos montantes inicialmente entregues e um maior cofinanciamento. Alterações que “permitiriam sanar as dificuldades em assegurar a contrapartida nacional.”

O SEF indica que uma “estrutura responsável pela Gestão de projectos deve ter, para além de recursos humanos qualificados” deve também ter “um orçamento, ferramenta imprescindível que possibilita saber quais os meios económicos disponíveis, para posteriormente considerar o funcionamento real do projecto (...).”

Face à possibilidade das entidades consultadas continuarem a beneficiar do apoio de fundos comunitários, questionou-se se sobre quais as soluções que no seu entender deveriam ser desenvolvidas no futuro, a nível interno nas FSS.

A EMGFM não respondeu. Para a GNR, internamente, deve-se primeiro identificar “o que se quer desenvolver e assim passar a ter um critério mais rigoroso na escolha” dos concursos de financiamento a que a instituição se candidata. Refere também a necessidade de se procurar internamente “reduzir prazos no que respeita aos procedimentos referentes à contratação pública.”

A PSP desenvolveu internamente manuais “que respondem à maioria das questões colocadas ao longo do ciclo de execução dos projetos.” Da recente “avaliação de impacto desses manuais e da forma como tem sido desenvolvidos os projectos” identificaram-se melhorias a ser implementadas (...), criação e implementação de instrumentos de monitorização; dar prioridade por parte dos serviços às tarefas decorrentes da execução de projetos cofinanciados.”

Para o SEF “seria interessante fazer uma avaliação dos sistemas existentes o que permitiria ser usado pelas organizações para demonstrar a sua responsabilidade, melhorar a sua performance, ampliar as suas capacidades para a obtenção de fundos e/ou planear com perspectivas futuras, e cumprir os objectivos organizacionais.”

Por fim pretendeu-se conhecer que soluções consideravam que deveriam ser desenvolvidas ao nível ministerial para uma melhor utilização dos fundos.

A EMGFM sugere que os programas anuais sejam “elaborados a partir dos *inputs* de cada serviço”. Refere que “de futuro quer se fazer a definição de prioridades numa estratégia mais realista”.

Para a GNR deve ser “assegurado que as questões sentidas pelas instituições aquando da implementação dos projetos” seja reportada “superiormente ao nível ministerial” para uma diligente resolução.

A PSP considera que a tutela poderá ter “um papel mais ativo na preparação de alguns programas operacionais, para que os regulamentos específicos respondam à estratégia de segurança que se pretende implementar” indo ao encontro das “necessidades efetivas dos serviços.”

Para o SEF, é a partir das características dos fundos que se podem “estabelecer formas de acção,” e definir assim “circuitos e procedimentos de actuação mais assertivas” para alcance dos “objectivos definidos e planeados pelas entidades/tutela”.

Quanto à IGF esta aponta a necessidade de as “verificações de gestão” pela AR serem feitas junto dos projectos⁸⁰ e não “na secretária”.

⁸⁰ Conforme alíneas a), b) e c) do n.º 1 do art.º 15º do Regulamento 456/2008.

Segue-se a consolidação numa tabela da posição apresentada por cada uma das entidades consultadas, agregando-se face às similitudes e divergências identificadas em cada uma das dimensões.

Tabela 5 – Fundos Comunitários, identificação de semelhanças e diferenças

	Dimensões	Semelhanças	Diferenças
Fundos comunitários	Objectivos de aplicação	GNR e SEF consideram que os objectivos de aplicação do FFE estavam em conformidade com as suas áreas de competências.	PSP, os fundos abrangem áreas estratégicas mas na regulamentação específica não foram enquadradas as necessidades da instituição.
	Regras de aplicação EU	GNR, PSP e SEF indicaram que regras nacionais eram mais restritas. GNR, PSP e IGF, identificaram situações de incompatibilidade entre as regras comunitárias e as nacionais que foram ultrapassadas.	IGF, as regras da COM eram claras e enquadravam-se com as normas nacionais.
	Valores financeiros	EMGFM, GNR, PSP e SEF indicaram terem sido feitos reembolsos à COM. GNR, PSP e SEF, indicam ter existido capacidade financeira para assegurar a contrapartida nacional.	EMGFM, refere que os beneficiários tiveram dificuldades em assegurar a contrapartida inicialmente requerida por surgimento de outras prioridades.
	Gestão nacional	Todos identificaram a existência de dificuldades técnicas na execução dos projectos.	

	Implementação dos projectos	<p>Todos indicaram a ocorrência de constrangimentos, sobretudo em termos de recursos humanos (número insuficiente, rotatividade).</p> <p>GNR, PSP e SEF indicaram situações de desistência de projectos (problemas procedimentais de contratação pública).</p>	
	Resultados obtidos (avaliação)	Os beneficiários indicam que o impacto dos projectos financiados foi positivo no exercício das suas competências.	
	Soluções a apontar	<p>EMGFM, GNR, PSP e SEF reconhecem a necessidade de soluções a nível interno (GNR defende que prévio a uma candidatura, a instituição defina os seus interesses; PSP criou um manual de procedimentos para gestão dos projectos; SEF indica a organização interna para resposta aos projectos, para melhor capacidade dos beneficiários na captação e gestão de fundos).</p> <p>Ao nível ministerial todos indicam soluções possíveis (GNR refere que a tutela deve conhecer</p>	<p>PSP considera que as medidas a adoptar devem passar por alterações na regulamentação comunitária e nacional.</p> <p>GNR aponta a necessidade de maior articulação entre o MAI e o Ministério das Finanças.</p>

		e actuar nos problemas que surjam; a PSP aponta a sua intervenção na elaboração dos regulamentos específicos para garantir interesses de todos os serviços; e o SEF considera que face às características do fundo se poderão definir procedimentos mais assertivos concordantes com os objectivos da tutela)	
--	--	---	--

5.2 Tabela de consolidação de dados

A partir da informação recolhida junto das entidades consultadas e com o objectivo de identificar os elementos que permitem responder à questão de partida, construiu-se a presente tabela na qual se elencam os constrangimentos sentidos aquando da implementação dos fundos comunitários.

Tabela 6 – Consolidação de Dados

Dificuldades	Origem	GNR	PSP	SEF	IGF	EMGFM
Baixas percentagens de pre-financiamento em relação aos montantes elegíveis	UE					
Baixos valores de co-financiamento.	UE					
Aprovação tardia dos financiamentos.	UE					
Regras orçamentais que não incentivam a utilização de financiamento comunitário	Nacional					

Regras orçamentais nacionais que não permitem integração no orçamento do ano seguinte dos saldos provenientes das Receitas Gerais afectas a projetos cofinanciados.	Nacional					
Procedimentos contratuais demorados que atrasam ou inviabilizam a realização dos projectos face aos prazos de execução.	Nacional					
Regras nacionais mais restritivas que o normativo dos fundos.	Nacional					
Constrangimentos orçamentais e processuais definidos pelo Ministério das Finanças.	Nacional					
Pouca articulação entre os Ministérios da Administração Interna e Finanças para suprir dificuldades	Nacional					
Regulamentação nacional dos fundos não teve em conta as necessidades das instituições.	Nacional					
Ausência de financiamento para contratação de recursos humanos afectos à gestão de projectos.	Nacional					
Dificuldade de assegurar a contrapartida nacional (limitando o número de projectos a apresentar)	Organizacional					

Recursos humanos escassos para as tarefas de gestão de projectos.	Organizacional					
Recursos humanos sem capacidade técnica para a gestão dos fundos e dos procedimentos (rotatividade elevada e consequente perda de conhecimento; não estão sensíveis às questões dos projectos).	Organizacional					
Dificuldade de dar seguimento ao processo de execução dos projectos	Organizacional					
Incumprimento de procedimentos dentro do prazo estipulado.	Organizacional					
Entrega tardia ou incompleta dos documentos.	Organizacional					
Incumprimento dos procedimentos legais de contratação pública.	Organizacional					
Falta de instrumentos internos de monitorização da execução dos projectos	Organizacional					

5.3 Apresentação dos resultados à tutela e análise dos conceitos

Reunidos os contributos para a construção dos conceitos, estes foram apresentados, ao então responsável pela tutela da Administração Interna, o Professor Rui Pereira, com o objectivo de aferir qual a sua percepção enquanto Ministro sobre a importância e gestão dos fundos disponíveis para a segurança interna.

Com a disponibilização de fundos comunitários para área específica de segurança interna, constata-se que estes não vieram influenciar a estratégia nacional. Definida pela primeira vez em 2008, a estratégia nacional teve como objectivo responder ao cenário de criminalidade do país, contemplando um vasto conjunto de áreas de acção entre as quais as novas tecnologias associadas à segurança. De acordo com Rui Pereira os fundos disponibilizados à data não correspondiam às matérias consideradas de maior relevância mas incidiam em áreas mais sofisticadas, o que permitiu a execução do projecto Plataforma Integrada de Informação Criminal, por ausência de dotação orçamental para esse fim.

Para o então Ministro era entendimento da administração central (MAI), quanto à pertinência do financiamento comunitário, de que este nem sempre correspondia às necessidades mais prementes do orçamento, por exemplo as obras em instalações policiais, mas apenas se dirigiam a áreas mais restritas com outras abrangências mais inovadoras.

Pode-se inferir que a segurança interna, beneficiou na vertente da gestão das fronteiras externas de um importante apoio, impulsionador do desenvolvimento de uma área que, não obstante não se enquadrar no topo das prioridades da estratégia nacional e em particular da política de investimento, mereceu o empenho do MAI e em particular dos beneficiários que envidaram todos os esforços para tirar o melhor partido do financiamento disponível com vista ao desenvolvimento das suas competências.

Na análise da construção do conceito dos fundos comunitários constata-se que estes foram tidos como importantes no trabalho desenvolvido por cada uma das entidades beneficiárias. Porém o exercício de corresponder de forma eficiente nem sempre foi fácil, face às dificuldades encontradas a diversos níveis, como as regras financeiras nacionais em termos da afectação da contrapartida nacional, o processo de contratação pública e a transição de saldos, também ao nível interno sobretudo associado aos recursos humanos, quer devido à sua elevada rotatividade quer consequentemente com a sua capacidade técnica.

Em face das dificuldades administrativas e financeiras apontadas na execução dos fundos pelos beneficiários, e considerando a possibilidade de ser adoptado um orçamento de carácter plurianual que permitisse uma melhor gestão dos montantes afectos à execução de projectos, à semelhança da Lei de Programação de Infra-estruturas e Equipamentos para as FSS, referiu Rui Pereira que apesar de ter havido um princípio válido na criação dessa lei, o problema esteve no financiamento ao basear-se em pressupostos de disponibilização financeira futura que não aconteceram.

Face às dificuldades enunciadas pelos beneficiários o então ministro esclareceu ter tido conhecimento das mesmas. Houve o cuidado do Secretário de Estado à data, com competência sobre os fundos comunitários e a Estrutura de Missão, de estabelecer quando necessário contactos com o Ministério das Finanças sobre os problemas identificados.

Análise dos conceitos

Resulta da análise dos dois conceitos a sua compatibilidade e complementariedade. A *segurança interna* em muito poderá beneficiar no desenvolvimento de novas valências através das linhas de financiamento existentes, sobretudo em momentos de restrição financeira e de orçamentos afectos na sua quase totalidade aos recursos humanos.

O reconhecimento dos *fundos comunitários* como um recurso financeiro importante não lhes confere primazia face aos interesses estratégicos nacionais mas conduz ao exercício das FSS de procurar aqueles que correspondem aos seus interesses e aos seus planos de actuação, pautando-se nessa medida com equipas de trabalho competentes para garantirem o sucesso das iniciativas a que se propõem.

Constata-se que a experiência desenvolvida no quadro da execução dos fundos SOLID constituiu uma base importante para um trabalho mais coordenado com vista a uma maior capacidade de assimilação de futuras linhas de financiamento que possam vir a contribuir para uma política pública de segurança interna.

Conclusões

Decorrido o processo de investigação, o presente trabalho permitiu aferir as respostas que se pretendiam conhecer. Com base na documentação analisada e a partir dos testemunhos institucionais obtidos, apurou-se através da análise de conteúdo que os beneficiários dos fundos comunitários SOLID, e em concreto do Fundo de Fronteiras Externas, tiveram dificuldades de diversa natureza, aquando da sua implementação.

Recorrendo à avaliação do processo como modelo teórico deste trabalho identificou-se que os constrangimentos na implementação da política pública do fundo comunitário SOLID, Fundo de Fronteiras Externas, ocorreram em três níveis distintos:

Ao nível da Comissão Europeia:

No início do quadro financeiro a Comissão não providenciou, com a necessária antecedência, orientações às autoridades dos EM sobre o sistema de gestão e controlo condicionando a percepção das exigências inerentes às responsabilidades a assumir.

O modelo bastante burocrático no processo de tomada de decisão conduziu ao deferimento tardio dos projectos, inviabilizando a sua plena execução ou determinando mesmo a sua desistência, quando em causa estavam processos de contratação pública.

O facto de a Comissão Europeia ter concedido baixas percentagens nos pre-financiamentos face aos montantes elegíveis e o co-financiamento dos projectos não ser elevado, criou dificuldades na capacidade de ser assegurada a contrapartida nacional.

Ao nível nacional:

No que concerne ao sistema de gestão e controlo, constatou-se nas auditorias realizadas que o sistema criado apresentava graves insuficiências ao nível de certificação e de auditoria. Da interpretação feita por parte da Comissão sobre o papel da AR e como resultado das diversas deficiências detectadas em sede de auditorias resultou a aplicação de taxas de correcção financeira de 10%.

Em termos das regras de gestão financeira nacionais, apontou-se a impossibilidade de integrar os saldos das receitas gerais afectas a projectos financiados, no ano seguinte; os procedimentos complexos e morosos de contratação pública, não sendo compatíveis com os prazos limitados de execução dos projectos, regras que não incentivam a utilização de financiamento comunitário.

Não ser possível garantir nos orçamentos dos beneficiários tutelados pelo MAI, as verbas destinadas a acções específicas de cooperação para que possam ter disponibilidade financeira para corresponder à contrapartida nacional sem recorrerem a outras rubricas do orçamento.

Foi sentida a falta de uma maior articulação entre os Ministérios da Administração Interna e Finanças para suprir os condicionalismos existentes, o caso dos processos aquisitivos.

Ao nível dos organismos beneficiários:

Dificuldade em garantir recursos afectos à actividade de gestão e execução dos fundos; capacitação dos recursos humanos por falta de formação em domínios específicos que passam pelos regulamentos comunitários e nacionais relativos aos financiamentos em causa mas também em termos da legislação nacional no que concerne à contratação pública.

Decorrente dos constrangimentos existentes ao nível da COM relativo aos co-financiamentos as instituições viram-se confrontadas com a dificuldade em garantir a contrapartida nacional face aos valores em causa, o que determinou que houvessem restrições no número de projectos a apresentar.

Se a avaliação do processo realizada permitiu aferir dos aspectos negativos a serem superados com vista ao sucesso da execução de futuros instrumentos financeiros que venham a estar disponíveis para a segurança interna, este estudo apurou igualmente aspectos positivos de mudança. As instituições demonstraram ter a capacidade de corresponder aos compromissos comunitários na implementação de projectos que contribuíram para o reforço da segurança e para uma melhor gestão dos fluxos migratórios. As restrições financeiras e as limitações de recursos humanos levou a que houvesse o cuidado de avaliar o interesse na utilização dos fundos e a selecção dos projectos a realizar, dando mesmo lugar a uma mudança de paradigma por parte das instituições com a definição de planos estratégicos orientadores de uma acção mais selectiva e coordenada face à disponibilização de financiamento na área de segurança interna. Por outro lado, ao longo do processo de execução dos fundos, as instituições beneficiárias procuraram encontrar modelos internos de funcionamento, procedendo mesmo à criação de novas estruturas e à constituição de equipas de trabalho aptas a corresponder a todas as fases de gestão de projectos, reflexo do reconhecimento dos fundos comunitários como fonte de financiamento potenciadora do desenvolvimento das suas competências institucionais.

Seria porém relevante e complementar, numa perspectiva de futuros trabalhos de investigação, estudar o impacto financeiro resultante de uma ineficiente gestão dos fundos por parte da administração pública, inerente não só as dificuldades externas às instituições beneficiárias mas também internas. Para além do compromisso financeiro de responder pela contrapartida nacional, verifica-se por vezes a aplicação de penalizações que levam a que os beneficiários incorram em custos imprevistos (por exemplo: reembolsos) tornando os projectos acções onerosas para os seus orçamentos.

Numa análise final é possível concluir que existem limitações que condicionam a plena execução dos fundos por parte das instituições que não têm autonomia financeira. No quadro nacional, e não obstante o empenho desmonstrado pelas forças e serviços de segurança beneficiárias, seria importante a criação de mecanismos facilitadores ou mesmo impulsionadores de uma cultura de multi-financiamento que promova a utilização de novas fontes de financiamento externo, para além das receitas gerais ou próprias, como forma de assegurar uma resposta pro-activa e dinâmica da administração pública em linha com as necessidades colectivas nacionais e comunitárias.

A implementação em Portugal do programa comunitário SOLID, e em particular do Fundo de Fronteiras Externas, assumiu-se como uma mais-valia no alcance dos objectivos definidos no quadro europeu permitindo contribuir para a criação progressiva da dimensão operacional do sistema europeu de gestão integrada de fronteiras, da aplicação de normas comuns eficazes em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas. O programa quadro SOLID veio deste modo contribuir para que todos, de forma harmonizada, passassem a dispor da capacidade de responderem aos desafios na área de Justiça, Liberdade e Segurança, promovendo a livre circulação no espaço europeu.

Bibliografia

BARDIN, Laurence (2008) «Análise de Conteúdo». Edição revista e actualizada, Edições 70.

BILHIM, João (2008) «Ciência da Administração». Universidade Aberta, 2ª edição.

CALDEIRA, Vitor (2012) «O controlo das finanças públicas europeias» in Finanças Públicas da União Europeia. Coords. João Ricardo Catarino e José F.F. Tavares, Almedina, Setembro, p.187-222.

CATARINO, João Ricardo (2012) «O orçamento da União Europeia», in Finanças Públicas da União Europeia, Coords. João Ricardo Catarino e José F.F. Tavares, Almedina, Setembro.

CARMO, H., & Ferreira, M. M. (1998) “Metodologia de Investigação: Guia para autoaprendizagem”. Lisboa: Universidade Aberta.

DELORS, Jacques (2004) “Memórias”. Edições Quetzal, Maio.

FERNANDES (a), António José (2005), «Poder Político e Segurança Interna». In Manuel Valente (coord.), I Colóquio de Segurança Interna, Edições Almedina, Coimbra pp. 23-37.

FERNANDES (b), Luís Fiães (2005), «As “novas” ameaças como instrumento de mutação do conceito “segurança”». In Manuel Valente (coord.), I Colóquio de Segurança Interna, Edições Almedina, Coimbra, pp. 123-152.

- LAFFAN, Brigid (1997) «The finances of the European Union», The European Union Series, General Editors: Neill Nugent, William E. Paterson, Vincent Wright, USA.
- LOPES, J. A. Azeredo (2005) «A segurança interna no contexto internacional», in I Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Edições Almedina, Coimbra, pp. 13-20.
- LOURENÇO, Nelson (2010) «Para uma Estratégia Europeia de Segurança Interna do Tratado de Lisboa ao Programa de Estocolmo», I Jornadas de Segurança Interna - MAI, 2010, pp.93-97.
- LOURENÇO, Nelson et al. (2015), «Segurança Horizonte 2025 - Um conceito Estratégico de Segurança Interna» – GRESI Grupo de Reflexão Estratégica Sobre a Segurança Interna, Edições Colibri, Fevereiro, Lisboa.
- MARTINS, Maria D'Oliveira (2012) «As finanças públicas europeias na encruzilhada entre a integração orçamental e a plurilocalização da execução e do controlo orçamental», in Finanças Públicas da União Europeia, Catarino, João Ricardo e Tavares, José F.F., Coords (2012), Editora Almedina, Setembro.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2010), Gestão do processo político e políticas publicas, Escolar Editora.
- SOUSA, Constança Urbano de (2005). «A segurança Interna no Espaço Europeu». In Manuel Valente (coord.), I Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra, pp. 101-122
- STRASSER, Daniel (1981) «As Finanças da Europa», Comissão das Comunidades Europeia, Colecção Perspectivas Europeias”, Bruxelas.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2005) «Contributo para uma tipologia de segurança interna». In Manuel Valente (coord.), I Colóquio de Segurança Interna, Edições Almedina, Coimbra, pp. 69-98.

Legislação, Documentos e Publicações oficiais

ALBUQUERQUE, José Gonçalves de (2009) «Política europeia de segurança e Defesa», Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, Julho. Consulta 17 de Janeiro de 2013, URL: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/13361/1/Tese_mestrado_Jos%C3%A9%20Gon%C3%A7alves%20Albuquerque.pdf

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto aprova a Lei de Segurança Interna Diário da República, série I— N.º 167.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de Agosto, quinta alteração e republicação da Lei-Quadro de Sistema de Informações da República, Diário da República, série I — N.º 155.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - Decreto-lei n.º 43/2002 de 2 de março, Sistema de Autoridade Marítima, Diário da República, Série I- A - N.º 52.

CARDIM, Maria Engrácia (2009) «Factores chave no processo de implementação de políticas públicas em Portugal» - XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct.

CISED / ECORYS / AGROGES (2003) «Relatório Final Estudo Sobre a Próxima Reforma das Políticas Estruturais», Consórcio Externo de Responsabilidade Limitada, Lisboa, Setembro 2003.

COMISSÃO EUROPEIA (2004) - Comunicação da Comissão, de 10 de Fevereiro de 2004, «Construir o nosso futuro em comum, desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada», 2007-2013, [COM(2004) 101 final - Não publicada no Jornal Oficial].

COMISSÃO EUROPEIA (2005) - Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu que estabelece o programa-quadro "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" para o período de 2007 a 2013, Bruxelas, 3 de Maio de 2005 [COM(2005) 123 final/2].

COMISSÃO EUROPEIA (2007) - Decisão N.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Maio de 2007 que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios».

COMISSÃO EUROPEIA (2008) - Decisão da Comissão de 5 de Março de 2008 que estabelece normas de execução da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios», no que respeita aos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, às normas de gestão administrativa e financeira e à elegibilidade das despesas para projectos co-financiados pelo Fundo [notificada com o número C(2008) 789] (2008/456/CE).

COMISSÃO EUROPEIA (2010) - Decisão da Comissão de 3 de fevereiro de 2010, que aprova, relativamente a Portugal, a revisão do programa anual para 2007 relativo ao Fundo para as Fronteiras Externas, bem como o co-financiamento para 2007 a partir desse Fundo - C(2010) 683 final.

COMISSÃO EUROPEIA (2011a) - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 16 de Junho de 2011, sobre a avaliação intercalar do Programa-Quadro «Segurança e Protecção das Liberdades» (2007-2013) [COM(2011) 318 final.

COMISSÃO EUROPEIA (2011b) - Decisão da Comissão de 25 de Julho de 2011, que aprova, relativamente a Portugal, a revisão do programa anual para 2009 do Fundo para as Fronteiras Externas, bem como o co-financiamento para 2009 a partir desse Fundo - C(2011) 5270 final.

COMISSÃO EUROPEIA (2011c) - Decisão da Comissão de 15 de Novembro de 2011 que aprova, relativamente a Portugal, o programa anual para 2011 do Fundo para as Fronteiras Externas, bem como o co-financiamento para 2011 a partir desse Fundo, C(2011) 8222 final.

COMISSÃO EUROPEIA (2012) - Decisão da Comissão de 3 de Agosto de 2012 que aprova, relativamente a Portugal, o programa anual revisto para 2010 do Fundo para as Fronteiras Externas, bem como o cofinanciamento para 2010 a partir desse Fundo, C(2012) 5621 final.

COMISSÃO EUROPEIA (2014) «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu ao Comité das Regiões sobre a avaliação ex post do Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2007-2010» da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, Bruxelas, 23 de Abril de 2014, COM(2014) 235 final.

CONSELHO EUROPEU, «Uma europa segura num mundo melhor. Estratégia europeia em matéria de segurança», Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003. Consulta 12 de Dezembro de 2015, URL: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>

DÉVOLUY, Michel (2007) «Les voies de réforme du budget de l'EU», Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, Strasbourg. Hiver 2007, N°17, pp. 6-11. Consulta 16 Abril de 2013, URL: <http://opee.u-strasbg.fr/IMG/pdf/bulletin17.pdf>

ESTRUTURA DE MISSÃO E GESTÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS (2007) «Programa Plurianual 2007-2013», Fundo de Fronteiras Externas, MAI.

ESTRUTURA DE MISSÃO E GESTÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS, «Programa Anual para 2009 (revisto)» do Fundo para as Fronteiras Externas, Anexo 2 da Decisão C(2011) 5270 final, de 25 de julho de 2011.

ESTRUTURA DE MISSÃO E GESTÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS, «Programa Anual para 2010 (revisto)» do Fundo para as Fronteiras Externas, Anexo 2 da Decisão C(2012) 5621 final, de 3 de Agosto de 2012.

ESTRUTURA DE MISSÃO E GESTÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS, «Programa Anual para 2011» do Fundo para as Fronteiras Externas, Anexo 2 da Decisão C(2011) 8222 final, de 15 de Novembro de 2011.

FONSECA, Madalena Pires da (2004), «A política regional da União Europeia: uma utopia viável?», E-topia: Revista Electrónica de Estudos sobre a Utopia, n.º 2 ISSN 1645-958X. Consulta 31 Dezembro 2012, URL: <http://www.lettras.up.pt/upi/utopiasportuguesas/e-topia/revista.htm>

GUEDELHA, Mário José Machado (2013) «Sistema de Segurança Interna Português. A reforma de 2008 – Forças e Fraquezas». Lisboa. Jornal de Defesa e Relações Internacionais. Consulta 26 de Fevereiro de 2013, URL:

http://www.asppm.pt/images/ficheiros/A_REFORMA_DO_SISTEMA_DE_SEGURANCA_INTERNA.pdf

HM Treasury, (2011) The Magenta Book: Guidance for Evaluation, London: The Stationery Office. Consulta 01 de Agosto de 2017, URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf

INSTITUTO PARA OS ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS (2010), «Evaluation Report of the implementation of actions co-financed by the European Fund for External Borders, for the period from 2007 to 2009, Final Report». MAI, Junho 2010.

LOPES, Mónica Catarina do Adro (2013), «A avaliação de políticas públicas em Portugal: marcos de um desenvolvimento incipiente», IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES, "Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s)", 6-7 Dezembro, FEUC, Coimbra.

MACHADO, Paulo (2010), « Portugal seguro: a estratégia de segurança para Portugal em 2010». In I Jornadas de Segurança Interna, Ministério da Administração Interna, Março, pp. 175-180. Consulta 18 de Janeiro de 2013, URL: http://www.dgai.mai.gov.pt/pdf/Jornadas_Seguranca_Interna_2010_184pp.pdf

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO - Decisão N.º 574/2007/CE de 23 de Maio que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» (JO L 144/22 de 6.6.2007).

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO - Decisão da Comissão de 5 de Março de 2008 que estabelece normas de execução da Decisão n.º 574/2007/CE do que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do programa

geral «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios», no que respeita aos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros, às normas de gestão administrativa e financeira e à elegibilidade das despesas para projectos co-financiados pelo Fundo [notificada com o número C(2008) 789, (2008/456/CE), JO L 167/1 de 27.6.2008].

PEREIRA, Rui (2010), «Sessão de abertura». In I Jornadas de Segurança Interna, Ministério da Administração Interna, Março, pp. 15-17. Consulta 18 de Janeiro de 2013, URL: http://www.dgai.mai.gov.pt/pdf/Jornadas_Seguranca_Interna_2010_184pp.pdf

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – Resolução do Conselho de Ministros n.º 155-A/2006, Diário da República 1ª série – n.º 222, 17 de Novembro de 2006.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2008, Diário da República 1ª série – n.º 89, 8 de Maio.

RAIMUNDO, António (2012) “The Europeanization of national foreign policy: a case study of Portugal’s relations with Mozambique”, Working Paper 48, Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, Dezembro. Consultado a 19 de Janeiro de 2013. URL: http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=800

SECRETÁRIO-GERAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete (2008) Relatório Anual de Segurança Interna, Ano 2008. Consulta 12 de Dezembro de 2015, URL: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2e/10/04/021/2009-04-02/2?pgs=2-368&org=PLC>

SECRETÁRIO-GERAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete (2009) Relatório Anual de Segurança Interna, Ano 2009. Consulta 12 de Dezembro de 2015, URL: [http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20\(RASI\)/RASI%202009.pdf](http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20(RASI)/RASI%202009.pdf)

SECRETÁRIO-GERAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete (2010)
Relatório Anual de Segurança Interna, Ano 2010. Consulta 12 de Dezembro de 2015,
URL:

[http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20\(RASI\)/RASI%202010.pdf](http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Seguran%C3%A7a%20Interna%20(RASI)/RASI%202010.pdf)

SECRETÁRIO-GERAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, Gabinete (2013)
Relatório Anual de Segurança Interna, Ano 2013. Consulta 12 de Dezembro de 2015,
URL: <http://www.portugal.gov.pt/media/1391220/RASI%202013.pdf>

TEIXEIRA, Nuno Severiano et al. (2006a). «Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: relatório preliminar». Instituto Português de Relações Internacionais: Universidade Nova de Lisboa, Junho, Lisboa. Consulta 14 de Junho de 2014, URL: http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/estudo_preliminar.pdf

TEIXEIRA, Nuno Severiano et al. (2006b). «Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: relatório final». Instituto Português de Relações Internacionais: Universidade Nova de Lisboa, Dezembro, Lisboa. Consulta 14 de Junho de 2014, URL: http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/relatoriofinal_ipri.pdf

TREVIAN, Andrei Pittol e BELLEN, Hans Michael van (2008) Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 42(3):529-50, Maio/Junho. Consulta 1 de Agosto de 2017, URL: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, «O Fundo Europeu para a Integração e o Fundo Europeu para os Refugiados contribuem de forma eficaz para a integração dos nacionais de países terceiros?» Relatório Especial n.º 22/2012. Consulta 23 de

Janeiro

de

2014,

URL:

http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1212_11/NEWS1212_11_EN.PDF

Sites Consultados

União Europeia, site institucional:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security/internal-security-strategy/index_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/portugal/index_en.htmhttp://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24212_pt.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/134004_pt.htm

Ministério da Administração Interna:

<http://www.fundoscomunitarios.dgai.mai.gov.pt/proquadro/FunEurFroExternas/ProAprovados/Paginas/default.aspx>

<http://reformassi.mai-gov.info/about/>

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras:

<http://www.sef.pt/portal>